

Debatter om minoritetskvotering

En kvalitativ argumentasjonsanalyse

Nita Steinung



Masteroppgave i sosiologi

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

15.02.2007

Forord

Mange har hjulpet meg på ulike vis i arbeidet med denne oppgaven.

Takk til Grete Brochmann for inspirasjon til tema, og for alle gode kommentarer, tilbakemeldinger og råd. Takk til Jon Rogstad for gode innspill mot slutten av prosessen.

Takk til informantene som tok seg tid til å stille opp på intervju.

Takk til Helga Eggebø for innspill og ideer, kommentarer og oppmuntringer. Takk til Kirsten Helene Teige og Beate Løwald Solberg for kommentarer og korrekturlesing.

Takk til alle på pauserommet i fjerde etasje på Harriet Holters hus for å gjøre skriveperioden til en hyggelig og inspirerende tid.

Takk til Mamma og Pappa for at dere alltid støtter meg og har tro på meg. Takk til Truls for alltid å stille opp når jeg har dataproblemer.

Sist, men ikke minst, takk til Espen.

Oslo, februar 2008

Nita Steinung

Sammendrag

Denne oppgaven er en argumentasjonsanalyse av debatter om minoritetskvotering sett i lys av hovedargumenter brukt i andre debatter om positiv særbehandling. Bakgrunnen for valg av tema er at regjeringen høsten 2006 vedtok å utrede forsøk med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn ved ansettelser i staten. Høsten 2007 ble det bestemt at forsøkene med moderat kvotering i staten skulle settes i gang fra begynnelsen av 2008.

Oppgaven tar for seg hvordan kvoteringsordninger for personer med innvandrerbakgrunn argumenteres for og legitimeres i en norsk kontekst, samt hvordan kvoteringsmotstanderne argumenterer *mot* denne type ordninger. Videre diskuterer jeg hvilke likheter og forskjeller som finnes mellom debatter om kvotering av personer med innvandrerbakgrunn, og norske og amerikanske debatter om kjønnskvolterung og positiv særbehandling. Jeg prøver også å belyse hvorfor det settes i gang forsøk med dette virkemiddelet akkurat nå.

Oppgavens metodiske utgangspunkt er kvalitativt, og datamaterialet består av avisartikler fra perioden februar 1997 til mars 2007, samt intervjuer med tre sentrale politiske aktører. Jeg har brukt atekst som søkeredskap, og søkene er gjort mellom august 2006 og mars 2007. Intervjuene er ment som supplement til tekstmaterialet, og som en mer strategisk tilnærming til ulike posisjoneringer i debatten. Jeg har intervjuet Sosialistisk Venstreparti fordi det er eneste parti som har gjort et vedtak om å gå inn for kvotering av personer med innvandrerbakgrunn, Fremskrittspartiet fordi det er eneste parti som har vedtektsfestet motstand mot kvotering av personer med innvandrerbakgrunn, og Arbeiderpartiet fordi det er et parti som har vedtektsfestet kjønnskvolterung, og har lange tradisjoner for å gå inn for kvotering for å øke kvinneandelen i ulike sammenhenger, men som ikke har vedtatt å gå inn for kvotering av personer med innvandrerbakgrunn. Tekstmaterialet er ment å gi oversikt

og bredde, mens intervjuene gir et mer dyptgående innblikk i tre sentrale aktørers argumentasjon.

For å kunne sammenlikne debattene om minoritetskvotering med andre debatter om positive særbehandlingsordninger, tar jeg utgangspunkt i Mari Teigens typologi over hovedargumenter brukt i debatter om positiv særbehandling, slik den er presentert i hennes bok *Kvotering og kontrovers* (2003). Poenget er å diskutere hvorvidt typologiens hovedargumenter finnes igjen i mitt datamateriale, og på hvilken måte. Teigens typologi, andre bidrag som tar for seg teoretiske tilnærminger til positiv særbehandling, samt diskrimineringsbegrepet, og tidligere forskning på omfanget av diskriminering i Norge utgjør det teoretiske fundamentet.

I oppgaven viser jeg at debattene om minoritetskvotering først og fremst handler om hva som er rettferdig. På den ene siden argumenteres det for at positiv særbehandling er et virkemiddel for å veie opp for diskriminering, og oppnå rettferdighet i praksis. På den andre siden argumenteres det for at kvotering er et brudd med viktige prinsipper om individuell likebehandling. Debatten preges dermed ikke i hovedsak av den forskjellsargumentasjonen som kjennetegner kjønnskvoteringsdebatt. Debatten skiller seg også fra den amerikanske debatten om *affirmative action*, som har gått fra å handle om hva som er rettferdig og minoriteters rett til å bli integrert, til å handle om hvilke organisatoriske og konkurransemessige fortrinn som ligger i mangfold (*diversity*).

Innhold

FORORD	III
SAMMENDRAG	V
INNHold	VII
1. INNLEDNING	1
1.1 UNIVERSALISME VS. SÆRBEHANDLING	1
1.2 INTEGRERINGSPOLITIKK	2
1.3 JURIDISK BAKTEPPE	5
1.4 PROBLEMSTILLINGER	6
2. TEORETISKE PERSPEKTIVER OG TIDLIGERE FORSKNING	8
2.1 POSITIV SÆRBEHANDLING	8
2.1.1 <i>Teigens typologi</i>	10
2.1.2 <i>USA og India</i>	12
Liberalisme og rettferdighet	12
Fra rettferdighet til mangfold	15
Indisk reserveringspolitikk	17
2.1.3 <i>Kjønn som forskjell</i>	21
2.1.4 <i>Oppsummerende konklusjon</i>	24
2.2 DISKRIMINERING	26
2.2.1 <i>Hva er diskriminering?</i>	27
2.2.2 <i>Diskriminering i arbeidslivet</i>	29
2.2.3 <i>Diskriminering i representasjonsbaserte systemer</i>	32
3. DATA OG METODE	37
3.1 DATAENES KVALITET	37
3.2 DATAINNSAMLING	38
3.2.1 <i>Med tekst som metode</i>	38
3.2.2 <i>Med intervju som metode</i>	40
3.3 ETISKE REFLEKSJONER	42
3.4 ANALYTISK TILNÆRMING	43
3.5 RELIABILITET OG VALIDITET	44
4. ANALYSE	45
4.1 MINORITETSKVOTERING I NORSKE AVISER	45
4.1.1 <i>1997-1999: Kvotering som feil medisin</i>	46

4.1.2	2002-2003: Utålmodighet og motstand	54
4.1.3	2005-2007: Regjeringen snur	58
4.2	SENTRALE AKTØRER.....	65
4.2.1	SV: Kvotering som mottrykk til diskriminering.....	65
4.2.2	Ap: Pragmatisk forhold til kvotering	69
4.2.3	FrP: Å korrigere en urett med en annen urett	74
4.3	OPPSUMMERENDE DISKUSJON	77
4.3.1	Endringer over tid.....	78
4.3.2	Debattens hovedargumenter	79
4.3.3	Debattens hovedargumenter og Teigens typologi.....	82
	Individuell rettferdighet	82
	Utilitarisme	86
	Sosial rettferdighet	92
5.	KONKLUSJON	96
5.1	DEBATTENS HOVEDTREKK	96
5.2	LIKHETER OG FORSKJELLER.....	98
5.3	HVORFOR NÅ?	101
5.4	OVERFØRINGSVERDI OG VIDERE FORSKNING	102
	KILDELISTE.....	105
 TABELLER		
TABELL 2.1. TEIGENS TYPOLOGI OVER HOVEDARGUMENTER I DEBATTER OM POSITIV SÆRBEHANDLING.....		10
TABELL 4.1. DEBATTENS HOVEDARGUMENTER		81

1. Innledning

Kvoteringsordninger med utgangspunkt i kjønn har vært blant de mest sentrale politiske virkemidlene for likestilling siden 1970-tallet (Teigen 2003:11). I januar 2008 satte regjeringen i gang forsøk med kvoteringsordninger for en gruppe som ikke har vært omfattet av denne typen reguleringstiltak tidligere. Personer med innvandrerbakgrunn skal foretrekkes ved ellers like kvalifikasjoner i opptil 12 utvalgte statlige enheter, og forsøkene skal vare i to år (Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – styrket innsats 2008. 2007:11).

Med regjeringens forsøksordning som bakgrunn, er debatter om kvotering av personer med innvandrerbakgrunn tema for denne oppgaven. Jeg skal ta for meg hva som kjennetegner disse debattene i perioden 1997 til 2007, og sammenlikne dem med debatter om kjønnskvoltering og debatter om positive særbehandlingsordninger i USA. Jeg skal også prøve å belyse hvorfor forsøk med kvotering av personer med innvandrerbakgrunn settes i gang akkurat nå. Avisartikler fra det aktuelle tidsrommet og intervjuer med tre politiske partier, Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, utgjør datamaterialet.

1.1 Universalisme vs. særbehandling

Debatten rundt kjønnskvoltering som likestillingspolitisk reguleringstiltak representerer, i følge Teigen (2003:15), en vedvarende kontrovers som handler om hvorvidt denne typen ordninger fremmer rettferdighet og hindrer diskriminering, eller om de snarere representerer et brudd med grunnleggende prinsipper om individuell likebehandling og ikke-diskriminering.

Den liberal-demokratiske samfunnsform bygger grunnleggende på forestillingen om den enkeltes rett til å bli vurdert på individuelt grunnlag, det vil si uavhengig av for eksempel kjønn, rase, sosial posisjon, slektskap osv. Posisjonen kalles også etisk individualisme. Spørsmålet blir da om det

innenfor rammene av respekten for individet er rimelig også å gi gruppebaserte hensyn for å fremme en målsetting om kjønnsbalanse (Teigen 2003:10).

Det grunnleggende spørsmålet om positive særbehandlingsordninger er altså knyttet til begrepet om *rettferdighet*. På den ene siden står prinsippet om individuell likebehandling basert på den enkeltes evner og egenskaper. Rettferdighet knyttes her til at den enkelte skal vurderes uavhengig av gruppetilhørighet, enten det dreier seg om kjønn, etnisk bakgrunn eller annet. Tilhengerne av særbehandlingsordninger argumenterer på sin side med at formell likebehandling bygger på en snever og problematisk rettferdighetsoppfatning (Teigen 2003:10). Rettferdighet i praksis er her sentralt, noe særbehandlingstilhengerne mener best oppnås ved å gi forrang til personer fra grupper som diskrimineres og utestenges.

Positiv særbehandling er et tiltak på individnivå, som søkes legitimert på gruppenivå. Poenget er at særbehandling innebærer forskjellsbehandling på individnivå for å oppnå likhet mellom grupper. Spørsmålet er altså om det kan forsvares som rettferdig å ta andre hensyn enn individuell kunnskap og kompetanse i seleksjonsprosesser, med et mål om rettferdighet på gruppenivå? Helliger målet middelet? Denne konflikten er like relevant når det gjelder minoritetskvotering. Her er imidlertid den politiske målsettingen *integrering*, med likestilling mellom minoritet og majoritet i fokus.

1.2 Integreringspolitikk

Forholdet mellom minoritet og majoritet har imidlertid vært relevant i Norge lenge før *den nye innvandringen* tok til på slutten av 60-tallet (Brochmann, Borchgrevink og Rogstad 2002:14). Denne oppgaven handler imidlertid først og fremst om minoritetsbefolkningen Norge har fått som en følge av innvandringen etter 1960. Årsaken til det er at det er denne befolkningsgruppen regjeringens tiltak er rettet mot, og det er denne befolkningsgruppen debattene handler om. I følge Statistisk sentralbyrå består innvandrerbefolkningen av personer med to utenlandsfødte foreldre. Det vil si at innvandrerbefolkningen består av personer som har innvandret

til Norge, og personer som er født i Norge med to foreldre som er født i utlandet (SSB).

Med integrering menes at innvandrere skal inkluderes i mottakerlandet uten å måtte gi opp sine tradisjoner og sin kultur (Hagelund 2003:168). Poenget er altså at innvandrere skal ha de samme plikter og rettigheter som andre medlemmer av samfunnet, og at de samtidig skal ha forutsetninger for å leve et liv i tråd med egne religiøse, kulturelle og verdimeslige ønsker og behov. Utgangspunktet for integrasjon er dermed et verdipluralistisk samfunnssyn, hvor nye grupper kan innlemmes ved at de sidestilles i forhold til allerede etablerte grupper (Brochmann 2002:32).

Ved å få like livsbetingelser, eller muligheter, kan grupper – også med sterkt ulike verdisyn – veves inn i samfunnet. Denne typen innlemming skjer ideelt ved at det utvikles gjensidige avhengighetsbånd mellom gruppene, samt at det mer formelt opprettes regler for plikter og rettigheter. Denne tilnærmingen er den som tradisjonelt kalles integrasjon i migrasjonslitteraturen (Brochmann 2002:32).

1967 er året som markerer starten på det som ofte kalles *den nye innvandringen* til Norge. Dette året oversteg antall immigranter antall emigranter med et anseelig antall for første gang siden 1930-tallet (Hagelund 2003:23). I årene som fulgte økte innvandringen fra middelhavsområdet, samt asiatiske og afrikanske land, områder hvor det tidligere hadde kommet få eller ingen immigranter fra til Norge. Hovedsaklig var det arbeidsinnvandrere fra Pakistan, Jugoslavia, Tyrkia og Marokko som kom i denne første fasen. Det var svært få restriksjoner på innvandring, og myndighetene gjorde svært lite i forhold til å organisere eller legge til rette for innvandrerne. Imidlertid gikk det kort tid før innvandringen ble sett på som et problem. Et økende antall innvandrere, sosiale og kulturelle problemer i kjølvannet av dette, samt restriksjonene andre europeiske land etter hvert begynte å innføre, er blant årsakene til innvandringsstoppen som ble innført i 1975, og som etter hvert ble til en mer permanent regulering av innvandringen (Hagelund 2003:22-23). På 1980-tallet utgjorde flyktninger og asylsøkere en stadig større andel av immigrasjonen til Norge. Flyktninger fra Vietnam, Chile, Iran og Sri Lanka utgjorde de største

gruppene på 80-tallet, og på 90-tallet førte konfliktene på Balkan til at personer fra dette området utgjorde en stor del av de nyankomne innvandrerne (Hagelund 2003:25). Hagelund (2003:25) viser at fra slutten av 90-tallet har fokuset i økende grad blitt rettet mot de innvandrerne som allerede bor i landet, samt deres barn. Etter hvert ble det tydelig at innvandrerbefolkningen gjorde det dårligere på de fleste levekårsindikatorer enn majoritetsbefolkningen (Hagelund 2003:25). Dette gjorde at politikerne måtte sette i gang tiltak og virkemidler for i større grad å inkludere nykommerne og deres etterkommere i samfunnet. På 90-tallet ble *integreringspolitikk* etablert som eget politikkområde, og i 1997 presenterte regjeringen den første stortingsmeldingen som omhandlet integrering, *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* (St. meld. nr. 17 (1996-97)). *Integreringsmeldinga* vektla språkopplæring, sysselsetting og tiltak mot diskriminering sett som de sentrale strategiene for å sikre integrasjon og like muligheter for alle (Hagelund 2003:25).

I regjeringens *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – styrket innsats 2008* (2007:1) skriver arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen at regjeringens mål er å ”oppnå et inkluderende samfunn, hvor alle som bor i Norge har like muligheter til å bidra og til å delta i fellesskapet”. Det er dette målet som er utgangspunktet for den lange rekken med tiltak som regjeringen legger fram i handlingsplanen, blant dem ”forsøk med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn til statsforvaltningen” (Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – styrket innsats 2008. 2007:11). Begrunnelsen for å sette i gang forsøkene er at regjeringen ønsker å få flere personer med innvandrerbakgrunn i arbeid (Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – styrket innsats 2008. 2007:11).

Integrasjon er altså en politisk målsetting, og kvotering av personer med innvandrerbakgrunn er nå et av svært mange tiltak iverksatt for å nå dette målet.

1.3 Juridisk bakteppe

I tillegg til å være et politisk spørsmål, har kvoteringsordninger også en juridisk side. I 1978 kom likestillingsloven. Den har som formål å forhindre diskriminering på grunnlag av kjønn. Loven sier at kvinner og menn skal likebehandles ved ansettelse, forfremmelse, oppsigelse og permittering (Teigen og Steen Jensen 1995:55). Samtidig åpnes det for å behandle kvinner og menn ulikt når dette er i samsvar med lovens formål om å fremme likestilling mellom kjønnene (Teigen og Steen Jensen 1995:55). Det er her åpningen for å inngå avtaler om kjønnskvoltering ligger. Kjønnskvoltering er altså ikke direkte regulert gjennom likestillingsloven, men den åpner for det (Teigen og Steen Jensen 1995:56). Når en virksomhet innfører, eller pålegges å innføre, en regel om kjønnskvoltering ved ansettelser, begrunnes gjerne dette med at det underrepresenterte kjønn, kvinner, møter barrierer i ansettelsesprosessen som menn ikke møter. Kjønnskvoltering skal dermed veie opp for at kvinner systematisk vurderes lavere enn menn (Teigen og Steen Jensen 1995: 101). Poenget med kjønnskvolteringsordningene har altså vært å kompensere for pågående diskriminering.

I 2005 kom diskrimineringsloven. Den har som formål ”å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter, og å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn” (Lovdata). Også her åpnes det imidlertid for særbehandling når dette fremmer lovens formål. I paragraf 8 heter det: ”Særbehandling som bidrar til å fremme lovens formål, anses ikke som diskriminering etter loven her. Særbehandlingen skal opphøre når formålet med den er oppnådd” (Lovdata). På lovgivningssiden åpner altså diskrimineringsloven for kvoteringsordninger med utgangspunkt i etnisitet på samme måte som likestillingsloven gjør det med utgangspunkt i kjønn.

Norge har imidlertid også rettslige forpliktelser også overfor EU-systemet. Teigen (2003:11-12) viser at det har eksistert positive særbehandlingsordninger i en rekke EU-land, men at det har hersket stor usikkerhet om lovligheten for disse ordningene

innenfor EU. En rekke rettssaker har imidlertid bekreftet tolkningen om at positiv særbehandling er lovlig, og ikke i strid med EUs likebehandlingsdirektiv, så lenge det ikke er snakk om ordninger som gir absolutt fortrinnsrett. I 2003 ble øremerking av stillinger for kvinnelige søkere ved Universitetet i Oslo klaget inn for EFTA-domstolen, og endelig dom i saken slo fast at øremerking var i strid med Norges EØS-rettslige forpliktelser (Teigen 2003:12). Det er all grunn til å tro at særbehandlingsordninger for minoriteter dermed også er lovlig i EU- og EØS-området, under forutsetning av at ordningene ikke gir absolutt fortrinnsrett.

1.4 Problemstillinger

Denne oppgavens prosjekt er altså å analysere debatter om kvoteringsordninger for personer med innvandrerbakgrunn. Hvilke argumenter brukes for, og hvilke argumenter brukes mot? Endrer debattene seg over tid? Debattene analyseres i lys av norsk kjønnskoteringsdebatt og amerikanske debatter om positive særbehandlingsordninger. Hva er likheter og forskjeller? I tillegg skal jeg prøve å belyse hvorfor forsøk med kvoteringsordninger for personer med innvandrerbakgrunn settes i gang akkurat nå. Hvilke forhold spiller inn? Med dette utgangspunktet har jeg utformet følgende problemstillinger:

Hva kjennetegner debattene om kvotering av personer med innvandrerbakgrunn i perioden 1997 til 2007?

Finner man de samme typer av argumenter i debatter om kvotering av personer med innvandrerbakgrunn i en norsk kontekst som man finner i norske debatter om kjønnskoteringsordninger og i amerikanske debatter om positiv særbehandling?

Hvorfor setter regjeringen i gang forsøk med kvoteringsordninger for personer med innvandrerbakgrunn akkurat nå?

I neste kapittel skal jeg diskutere det teoretiske grunnlaget for de empiriske analysene. Her står Mari Teigens (2003:51) typologi over hovedposisjoner i debatter om positiv særbehandling sentralt. Jeg vil bruke denne typologien som utgangspunkt for å sammenlikne den norske debatten om minoritetskvotering med andre debatter om positiv særbehandling.

Regjeringens forsøk med kvotering er en del av en integreringskontekst. Et mål om integrering ligger altså under. Når jeg ikke går inn på integrasjonsteori i teorikapittelet, er det fordi jeg mener teorier og tidligere forskning på diskriminering er mer relevant for mitt prosjekt. Jeg skal ta for meg diskrimineringsbegrepet og ulike teorier om årsakene til den relativt lavere deltakelsen og representasjonen i arbeids- og samfunnsliv blant minoritetsbefolkningen sammenliknet med majoritetsbefolkningen.

I kapittel tre skal jeg ta for meg metodiske tilnærminger og gjør rede for datainnsamlingsprosessen. Poenget er å argumentere for at datamaterialets kvalitet er tilfredsstillende, og at det er egnet til å drøfte de problemstillingene jeg har satt meg fore å belyse. I kapittel fire legger jeg fram det empiriske materialet og analyserer det i lys av de framlagte teoretiske tilnærmingene fra kapittel to. I kapittel fem oppsummeres analyser og konklusjoner.

2. Teoretiske perspektiver og tidligere forskning

I dette kapitlet skal jeg ta for meg det teoretiske utgangspunktet for analysen. Jeg vil begynne med gjøre rede for hva kvotering og positiv særbehandling innebærer. Deretter vil jeg presentere Teigens (2003:51) typologi over hovedargumenter brukt i debatter om positiv særbehandling. Denne skal danne rammen for diskusjonen i kapittel fire. Deretter skal jeg ta for meg debatter om positive særbehandlingsordninger i USA og India, før jeg gjør rede for hvilke hovedtrekk som kjennetegner norsk kjønnskoteringsdebatt. Avslutningsvis vil jeg diskutere på hvilken måte den presenterte teorien er relevant for mitt prosjekt.

Den andre delen av dette kapitlet tar for seg diskrimineringsbegrepet. Poenget er at hvordan man forstår diskriminering, og hvorvidt diskriminering forstås som årsaken til lav deltakelse og representasjon blant minoritetsbefolkningen på ulike samfunnsområder, henger sammen med holdning til kvotering. Diskrimineringsbegrepet er derfor sentralt. Det samme er omfanget av diskriminering. Jeg vil derfor også presentere ulike teoretiske perspektiv som kan være med på å forklare hvorfor personer med innvandrerbakgrunn deltar mindre og er dårligere representert på de fleste samfunnsområder enn majoritetsbefolkningen. Dette dreier seg på den ene siden om arbeidsgivernes utestengingsmekanismer, og på den andre siden trekk og egenskaper ved minoritetsbefolkningen selv.

2.1 Positiv særbehandling

Kvoteringsordninger for kjønn har siden 1970-tallet utviklet seg til å bli blant de viktigste likestillingspolitiske virkemidlene i Norge (Teigen 2003:11). Det er vanlig å skille mellom to hovedtyper av kvoteringsordninger. På den ene siden kan kjønnskotering handle om å sette en fast kvote for hvor høy andel av det underrepresenterte kjønn som skal inneha bestemte posisjoner, og at det iverksettes tiltak som sikrer at kvoten fylles opp. Denne formen kalles gjerne radikal

kjønnskvolter, og kravet er at kandidaten tilfredsstiller et minimum av kvalifikasjoner (Teigen 2003:11). Ordninger som tar utgangspunkt i like eller tilnærmet like kvalifikasjoner, for deretter å velge en person fra det underrepresenterte kjønn, kalles på den andre siden moderat kvotering (Teigen 2003: 11). Radikal kjønskvolter finner man først og fremst i utvelging av kandidater til politiske verv, ved sammensetning av offentlige utvalg og ved sammensetningen av den valgte ledelsen i en rekke medlemsorganisasjoner. Her er det gjerne vedtatt krav om 40 prosent representasjon av hvert kjønn (Teigen 2003:11). Moderat kvotering finner man først og fremst eksempler på i opptak til utdanning og ved ansettelser i arbeidslivet (Teigen 2003: 11). Moderat kvotering kan altså i hovedsak knyttes til deltakelse, mens radikal kvotering i første rekke brukes i forhold til representasjonsbaserte systemer.

USA er et av landene som har lengst erfaring med kvoteringsordninger. Her kalles ordningene *affirmative action*, noe som omfatter mer enn kun kvotesystemer. En måte å definere *affirmative action* på, er å se det som det motsatte av *fargeblindhet* (Skrentny 2007). Med fargeblindhet menes antidiskrimineringstiltak som er ment å fremskaffe likestilling ved å avskaffe diskriminering. Innenfor en fargeblind tilnærming forbys dermed enhver forskjellsbehandling med bakgrunn i tilskrevne egenskaper som kjønn eller etnisitet. *Affirmative action* innebærer på sin side å gå lenger enn å ikke diskriminere. Det innebærer positiv særbehandling med utgangspunkt i kjønn eller etnisk bakgrunn, og kan bety alt fra å utlyse stillinger i minoritetstidskrifter til å gi forrang til mennesker på grunnlag av etnisk tilhørighet eller kjønn (Skrentny 2007). Positiv særbehandling omfatter altså alle former for målrettede tiltak overfor kvinner, innvandrere og etniske minoriteter. Positiv særbehandling er dermed mer dekkende i forhold til det amerikanske *affirmative action*, mens kvotering representerer én form for positiv særbehandling, og den mest kontroversielle. *Affirmative action* oversettes også med *positiv diskriminering*, noe som henviser til at det her er snakk om ordninger som går lenger enn ikke-diskriminering og fargeblindhet (Skrentny 2007).

2.1.1 Teigens typologi

Jeg skal her gjøre rede for ulike måter å argumentere for og i mot kvotering på ved å presentere Teigens (2003:51) typologi over hovedargumenter brukt i debatter om positiv særbehandling. Typologien tar utgangspunkt i tre sentrale tilnærminger i debatter om positiv særbehandling, individuell rettferdighet, utilitarisme og sosial rettferdighet. Med utgangspunkt i disse normative teoretiske perspektivene finnes argumenter både for og i mot positive særbehandlingsordninger.

Tabell 2.1. Teigens typologi over hovedargumenter i debatter om positiv særbehandling (Teigen 2003:51 – min oversettelse)

Normativt teoretisk perspektiv	Individuell rettferdighet	Utilitarisme	Sosial rettferdighet
For	Forebygging/ kompensasjon for diskriminering	Ressursargumentet Representasjon av kvinneres interesser	Kjønnsbalanseargumentet
Mot	Ikke-diskriminering/lik behandling Omvendt diskriminering	Uintenderte konsekvenser	Kontraeffektargumentet

Det første perspektivet, individuell rettferdighet, handler om hva som er rettferdig for den enkelte. Her har man på den ene siden argumenter som vektlegger prinsippet om ikke-diskriminering og likebehandling. Positiv særbehandling blir dermed en form for diskriminering av dem som ikke omfattes av ordningene. Gruppebaserte ordninger og påstander om at kvinner møter barrierer som menn ikke møter avvises (Teigen 2003:49-50). På den andre siden har man argumentet som legger vekt på forebygging av eller kompensasjon for diskriminering. Poenget her er at det å gi kvinner forrang i seleksjonsprosesser veier opp for tendensen til å dømme kvinner som mindre kompetente enn deres kvalifikasjoner skulle tilsi. Lik behandling, og dermed rettferdighet, får man dermed ved å favorisere kvinner når kvalifikasjonene er tilnærmet like (Teigen 203:49-50).

Det andre perspektivet har et utilitaristisk utgangspunkt, og det utilitaristiske argumentet mot kvotering handler om de utilsiktede konsekvensene. Det kan argumenteres for at positiv særbehandling fører til at både effektivitet og produktivitet blir lavere. Grunnen til det er at det kan argumenteres for at de som omfattes av ordningene ikke vil yte maksimalt fordi de uansett foretrekkes, og de som ikke omfattes av ordningene vil ikke heller yte maksimalt fordi de uansett kan forvente å tape i konkurransen med de som omfattes av ordningene. Dermed står man igjen med en befolkning hvor ingen motiveres til å yte, og hvor samfunnet som helhet taper på ordningene (Teigen 2003:50). På den andre siden kan den utilitaristiske tilnærmingen også brukes til å argumentere *for* positiv særbehandling. Da ved å rette fokus på de organisatoriske fordelene ved å integrere kvinner eller minoriteter. Med utgangspunkt i forskjeller mellom kjønn når det gjelder holdninger, erfaringer og interesser kan man argumentere for at det å ansette flere kvinner på et mannsdominert område vil kunne bidra til nye perspektiv i organisasjonen, noe som igjen kan bidra til bedre arbeidsmiljø og økt produktivitet (Teigen 2003:50). En annen variant av dette argumentet står humankapitalteorien for. Her er tanken at talent er jevnt fordelt i befolkningen, og at dersom man bare rekrutterer fra en del av befolkningen, vil ikke befolkningens talent utnyttes til fulle. I politiske sammenhenger kan utilitarismeperspektivet også brukes til å argumentere for høyere kvinnerepresentasjon, med bakgrunn i at kvinners interesser er noe annet enn menns interesser, og at kvinner dermed må representeres i besluttede organer for å ha gjennomslagskraft (Teigen 2003:50).

Det tredje perspektivet tar utgangspunkt i sosial rettferdighet. Med dette utgangspunktet argumenteres det for kvotering ved å fokusere på kjønnsbalanse som mål. Her argumenteres det for at rettferdighet avhenger av lik distribusjon av makt og innflytelse mellom kjønnene. Hvorvidt det er diskriminering som er årsaken til det relative fraværet av kvinner er man mindre opptatt av. Hovedsaken er at det underrepresenterte kjønn bør foretrekkes i seleksjonsprosesser for å rette opp den skjeve maktfordelingen (Teigen 2003:51). Dette perspektivets motargument er at *kontraeffektene* er for store. Her er tanken at det brukes for mye tid og krefter på å

debattere positiv særbehandling i forhold til hvor effektivt det er. I stedet øker de negative holdningene i befolkningen overfor både ordningene og gruppene de er til for. I tillegg hevdes det at kvotering kun brukes i tilfeller der kvinnen allerede er mer enn kvalifisert nok, og at de fleste som faktisk blir kvotert like gjerne kunne fått posisjonen uten denne typen ordning. Dermed er ordningene kun med på å mistenkeliggjøre dem som kvoteres ved at det stilles spørsmålstegn ved deres kvalifikasjoner og kompetanse, og ved å presse selvtilliten til dem som blir omfattet av slike ordninger ved at de selv også begynner å tvile på sin egen kompetanse (Teigen 2003:51).

2.1.2 USA og India

Internasjonalt er det USA som har vært i front når det gjelder positiv særbehandling, særlig i forhold til etniske minoriteter. I dag er det imidlertid liten støtte i opinionen for denne type ordninger, og de bygges dermed ned i dagens USA (Teigen 2003:12). India er et eksempel på det motsatte. Her bygges ordningene stadig ut, og i motsetning til forsøkene med moderat kvotering som nå settes i gang i den norske konteksten, har India grunnlovsfestet radikal kvotering innen offentlige sektor og i utdanningssystemet (Agawal 2007). Jeg skal her se kort på utviklingen av affirmative action i USA, redegjøre for det teoretiske grunnlaget for positive særbehandlingsordninger, samt belyse hvordan debatten står i dag. Jeg skal også gi et lite innblikk i indisk kvoteringsdebatt. Poenget er å illustrere noen av likhetene og forskjellene i forhold til debattene om minoritetskvotering i den norske konteksten.

Liberalisme og rettferdighet

I 1964 ble det i USA, sammen med *Civil Rights Act*, innført et antidiskrimineringslovverk. Dette lovverket forbyr enhver ansettelse eller skoleplassdeling på bakgrunn av tilskrevne kriterier som rase, nasjonalitet, religion eller kjønn (Skrentny 2007). Dersom en person mener at denne typen egenskaper har hatt noe som helst å gjøre med avslag i forbindelse med jobb eller skoleplass, kan man klage dette inn for en regjeringsinstans eller bruke rettsvesenet (Skrentny 2007). I Norge er det diskrimineringsloven som utgjør antidiskrimineringslovverket, og

Likestillings- og diskrimineringsombudet som er klageinstans dersom en mener å ha blitt utsatt for diskriminering. I Norge åpner imidlertid diskrimineringsloven for positiv særbehandling når dette fremmer lovens formål (Lovdata). Antidiskrimineringslovgivningen i USA var på sin side i utgangspunktet *fargeblind*, men i løpet av kun få år etter innføringen ble begrepet *affirmative action* utviklet i en samtid preget av raseopptøyer og borgerrettsaktivisme (Skrentny 2007). I følge Moen (1998:84-85) var utgangspunktet for utviklingen av en mer *fargebevisst* politikk at den formelt fargeblinde tilnærmingen ikke ga innbyggerne like muligheter i praksis. Ikke-diskrimineringstilnærmingen hadde gitt lite eller ingen utslag for den svarte minoritetsbefolkningen når det kom til sosioøkonomiske forhold og livssjanser, og resultatlikhet i motsetning til sjanselikheter kom på dagsorden (Moen 1998:85). At fargeblindheten i praksis resulterte i fortsatt ulikhet var dermed legitimeringsgrunnlaget for positiv særbehandling.

I USA har altså det klassiske argumentet for *affirmative action* dermed vært at ordningene kompenserer for, og veier opp for diskriminering og undertrykking. Tilhengerne mener ordningenes legitimitet ligger i at den svarte delen av befolkningen har vært undertrykket og diskriminert, og at dette krever ordninger som kan veie opp for systematisk urett gjennom generasjoner. På den andre siden har motstanderne sett *affirmative action* som et brudd med prinsipper om ikke-diskriminering, like rettigheter og likebehandling. Dette er i tråd med den tilnærmingen til positiv særbehandling som Teigen (2003:51) kaller individuell rettferdighet. I følge Skrentny (1996:7) er denne typen motargumentasjon basert i klassisk liberalisme. Innenfor denne tradisjonen er rettferdighetsidealet at arbeidsgivere kun skal ta hensyn til kvalifikasjoner når de skal ansette eller forfremme. Han mener *Civil right*-lovgivningen ble forstått av kvoteringsmotstanderne som en måte å føre USA ut av en diskriminerende og undertrykkende historie, og mot idealene om individuell frihet og likhet, hvor kun talent og ambisjoner skulle telle (Skrentny 1996:7).

Elster (1992:195) presenterer et teoretisk utgangspunkt for denne posisjonen når han argumenterer for at verken gruppetilhørighet eller fortid kan tillegges vekt når goder skal fordeles rettferdig. At gruppetilhørighet ikke kan ha betydning kaller han etisk individualisme, og han knytter dermed rettferdighet til å bli vurdert ut fra egen person, individet, og ikke ut fra egenskaper ved den gruppen personen måtte tilhøre. Elsters poeng er at det ikke kan betegnes som rettferdighet når større likhet mellom grupper oppnås på bekostning av større ulikhet mellom individer (Elster 1992:195). At heller ikke fortiden kan tillegges vekt når goder skal fordeles rettferdig, kaller han etisk presentisme. I det ligger det at fortidens praksis må være irrelevant for fordeling av goder i nåtida (Elster 1992:200). Det kan altså heller ikke anses som rettferdighet å innføre positiv særbehandling for å rette opp diskriminering og undertrykking begått av tidligere generasjoner.

Tilhengerne av *affirmative action* har møtt denne kritikken ved å slutte seg til at idealet er et samfunn med ikke-diskriminering og likebehandling, men at samfunnet i virkeligheten ikke er fritt for diskriminering og ulik behandling basert på kjønn eller etnisk bakgrunn, og at positive særbehandlingsordninger dermed blir et verktøy for å oppnå et rettferdig rekrutteringssystem i praksis (Teigen 2003:53). Poenget er at formell likebehandling ikke nødvendigvis er det samme som likebehandling i praksis, at likebehandling kan ha ulikhet som konsekvens, og at anti-diskrimineringslovgivning ikke er tilstrekkelig for å få slutt på diskriminering. Som Teigen (2003:54) påpeker, deler altså både tilhengerne og motstanderne av positive særbehandlingsordninger idealet om likebehandling, og uenigheten dreier seg snarere om hvorvidt utvelgelsesprosesser i praksis fungerer etter dette prinsippet eller ikke.

Det er imidlertid også mulig å bruke liberal teori til å argumentere for positive særbehandlingsordninger. Dworkin (1977:227) tar utgangspunkt i individers rett til likhet (*equality*), og definerer dette ved hjelp av to former for rettigheter. Den første, prinsippet om lik behandling (*equal treatment*), dreier seg om rettigheter knyttet til individet, som er like for alle medlemmer i et samfunn, for eksempel retten til å stemme i valg. Den andre, retten til å bli behandlet som en likeverdig (*to be treated as*

an equal), dreier seg om at ethvert individ har rett til å bli møtt med samme respekt og omtanke som alle andre individer. Med dette presenterer Dworkin et forsvar for positive særbehandlingsordninger, først og fremst innen utdanning. Teigen (2003:54) viser at Dworkin legger vekt på positive særbehandlingsordninger som et viktig virkemiddel når universitetene skal møte sitt offentlige ansvar. Poenget er for det første at universiteter har et offentlig ansvar fordi de er offentlig finansiert, og for det andre at inntakssystemer som utelukkende er basert på karakterer og formelle kompetansekrav ikke nødvendigvis tar inn de studentene som vil kunne bidra med mest i fremtiden. Sammenhengen mellom gode prestasjoner i fortiden og framtidige bidrag er dårlig dokumentert, i følge Dworkin, og målet må være å få tak i de beste folkene for fremtiden (Teigen 2003:54). Dworkin legitimerer dermed positive særbehandlingsordninger ikke bare ut fra individers rett til å bli inkludert, men også ut fra det beste for samfunnet og idealer om sosial rettferdighet. Poenget er at den liberale kontroversen om rettferdighet dypest sett handler om at ordningene opererer på individnivå, men søkes legitimert på gruppenivå.

Fra rettferdighet til mangfold

Når trenden i dag går mot at ordningene bygges ned, peker Moen (1998) på flere forhold som kan forklare det. Hovedgrunnen er at praksisen rundt *affirmative action* er blitt styrt fra domstolene, først og fremst høyesterett, og at domstolenes rolle har endret seg over tid. I en periode etter 1965 tok domstolene på seg en mer sosial og politisk rolle, mens de i løpet av 80- og 90-tallet har gått tilbake til den fargeblinde posisjonen (Moen 1998:92). Kritikere mener den ensidige avhengigheten av rettssystemet på bekostning av lovgivning har svekket minoriteters rettigheter. Som en følge av utnevnelser gjort av presidentene Reagan og Bush på 80-tallet ser man nå en konservativ dominans i føderale rettssaler. Avhengigheten til føderale myndigheter gjør videre at minoriteter fokuserer på nasjonal politikk, når det er på lokalt nivå sjansen for å få gjennom sine synspunkter er størst (Moen 1998:94). Uten kongressen og lovgivning i ryggen vil *affirmative action* avhenge av presidentens utøvende makt, og Moen (1998:94) ser dette som en moralsk og politisk svakhet ved implementeringen av ordningene. Han peker også på at *affirmative action* står i

motsetning til idealer i det amerikanske samfunnet som individualisme, fri konkurranse, likhet og den amerikanske drømmen, og videre at tilliten til myndigheter og store politiske løsninger har sunket dramatisk de to siste tiårene. Optimismen og idealismen fra 60-og 70-årene kalles i dag politisk korrekthet, og levnes ikke mye ære (Moen 1998: 82 og 101). Videre trekker Teigen (2003:12) fram at det i dag er en stadig voksende opinion mot positiv særbehandling, og at dette blant annet har kommet til uttrykk ved at et flertall av amerikanske velgere i folkeavstemninger på delstatsnivå har sluttet seg til et forbud mot denne typen ordninger.

I følge Skrentny (2007) er det likevel svært lite offentlig debatt om *affirmative action* i dagens USA. Han mener det er to årsaker til dette. For det første representerer debatten en politisk hengemyr for begge de to største partiene. Demokratene ønsker på sin side minst mulig debatt om ordningene fordi amerikanere flest er imot kvoteringsordningene, og i frykt for å tape oppslutning nøyer demokratiske politikere seg med å forsvare ordningene dersom de utfordres direkte. Republikanerne på sin side ønsker ikke å debattere spørsmålet av frykt for at liberale motstandere skal beskyldes dem for å gå inn for å innskrenke borgerrettighetene eller for å være rasistiske. Amerikanere flest ønsker ikke å føle at de støtter opp om en rasistisk regjering. Nedbyggingen av ordningene har dermed skjedd gjennom rettssaker og, som Teigen (2003:12) også trakk fram, gjennom folkeavstemninger på delstatsnivå. Den andre grunnen Skrentny (2007) trekker fram er at ideen om å forebygge eller kompensere for diskriminering gjennom ulike former for positiv særbehandling er blitt erstattet av en *mangfoldstilnærming*. Der ordninger som tar utgangspunkt i å forebygge eller kompensere for diskriminering handler om begreper som rettferdighet og likeverd for minoriteter, mener Skrentny (2007) i dag å se et skifte til at utgangspunktet for å argumentere for inkludering av minoriteter er konkurransefordelene ved mangfold. Dette innebærer at bedriftsledere og universitetsstyrer i den offentlige debatt trekker fram de positive sidene med å inkludere minoriteter, snarere enn at disse har *rett* til å bli inkludert. Argumentet er at

inkludering av minoriteter gjør bedrifter og universiteter mer effektive, og at det dermed er til det beste for *alle*, ikke bare minoritetene.

Skrentny (2007) mener denne tilnærmingen til inkludering har mange fordeler i forhold til rettighetstankegangen. Hvis man slutter å snakke om diskriminering, rettferdighet og likhetsprinsipper, vil det kunne minske både den hvite majoritetens skyldfølelse for undertrykking, i tillegg til majoritetsbefolkningens klaging over at minoritetene nyter ufortjente fordeler. Når fokuset er på fordelene ved inkludering av minoriteter, betyr dette økte muligheter for etniske minoriteter, selv om dette ikke er det primære målet. Imidlertid trekker han fram kritikken mot mangfoldsperspektivet, som går på at denne politikken gjør etnisitet viktigere enn det trenger å være. Det kan argumenteres for at denne politikken forsterker forskjellstenkningen, snarere enn å gjøre etnisitet mindre viktig i seleksjonsprosesser, påpeker han.

Indisk reserveringspolitikk

Trenden i USA er altså at positive særbehandlingsordninger bygges ned. I India er situasjonen motsatt. Her er kvoteringsordninger rettighetsbasert gjennom grunnloven, og de bygges stadig ut (Agawal 2007).

Til forskjell fra USA, Norge og EU dreier det seg om radikal kvotering til offentlige stillinger og utdanningsinstitusjoner. Her er det de såkalte *Scheduled Castes* (SC), *Scheduled Tribes* (ST) og *Other Backward Classes* (OBC) som omfattes av ordningene (Agawal 2007). Det er utarbeidet prosentandeler ut fra befolkningsandelen for hvor mange offentlige stillinger og skoleplasser som skal gå til disse kastene og klassene på bakgrunn av offisielle lister (Agawal 2007). Kvotene bestemmes ikke av institusjonene selv, men fastsettes av føderale eller lokale myndigheter, og ordningene er obligatoriske. Det finnes også planer om å utvide ordningene til å gjelde privat sektor (Agawal 2007). SC er også kjent som *urørbare* og har vært utsatt for ekskludering og undertrykking over lang tid, mens ST har opplevd sosial og territorial ekskludering. Reserverte plasser for disse gruppene har møtt lite motstand, og er fastlagt i Indias grunnlov (Agawal 2007). Sterk skyldfølelse

i det indiske samfunn for praksisen med urørbarhet var med på å legitimere ordningene (Agawal 2007). Når det gjelder OBC, hevder Agawal (2007) at situasjonen er annerledes. Disse kastegruppene har vært ekskludert fra den sosiale maktstrukturen, men man kan ikke snakke om eksklusjon i samme omfang som for SC og ST. Kvoteordningene for OBC har skapt mye strid, men ingen politiske partier har våget å motsette seg utvidelsene for kvoteordninger for OBC fordi mange som tilhører disse gruppene har fått en betydelig innflytelse med tanke på antallet stemmer de kan mobilisere (Agawal 2007). SC og ST har på sin side kun fått en liten politisk og sosial elite som følge av de omfattende kvoteringsordningene, og denne er i følge Agawal (2007) i realiteten mest symbolsk.

Agawal (2007) mener at kvoteringsordningene har ført til en forsterket kastebevissthet, og ikke bare det, ”kastebegrepets sentrale posisjon har økt problemene med de mangfoldige ekskluderingsmekanismer og gjort det vanskeligere å bli kvitt dem”, hevder han. Samtidig møtte et lovforslag for mer enn ti år siden om kvotering av kvinner i lovgivende forsamlinger sterk motstand fra OBC- og SC-lobbyer. De ønsker ikke det de kaller en utvanning av de strengt kastebaserte kvoteringsordningene, og overser, i følge Agawal (2007), totalt patriarkatet som ekskluderingsmekanisme, inkludert det patriarkalske innenfor kastesystemet. I tillegg trekker han fram at det ikke finnes pålitelige tall om hvor mange personer som kan karakteriseres som OBC. Agawal (2007) ser det som en grunnleggende selvmotsigelse at kvoteringspolitikken, eller *reserveringspolitikken* som den kalles i India, teoretisk sett forvares som demokratisk, som inkludering og myndiggjøring, samtidig som de mangfoldige ekskluderingsmekanismene i det indiske samfunnet ignoreres. Han mener ordningene fokuserer på kasteidentitet, og dermed flytter fokus fra de individuelle samfunnsborgerne og deres mange identiteter, og en reell myndiggjøring av republikkens marginaliserte borgere. Det som hevdes å være representasjon av marginaliserte grupper blir i realiteten forankret i fastlåste identiteter og motarbeider den demokratiske representasjonens dynamikk, som forutsetter overlatt overveielse i valget av representanter (Agawal 2007).

Agawal (2007) tar til orde for et system han kaller *Multiple Index Related Affirmative Action* (MIRAA).

(...) et system som gir de forskjellige ekskluderingsfaktorene en numerisk verdi som skal hjelpe søkere å unngå eksklusjon og diskriminering ved å gi søkeren berøvelsespoeng (deprivation points). MIRAA ser for seg at av 100 poeng for inntak eller ansettelse, kan 70 poeng gis på basis av test- og intervjuresultater, mens 30 poeng gis på bakgrunn av forskjellige ekskluderingsmekanismer som individet har blitt utsatt og utsettes for. Disse mekanismene er kastebakgrunn (maks. 5 poeng), kjønn (5), økonomisk status (maks. 6), region (maks. 5) og hvilken skolegang søkeren har fått (maks. 5), førstegenerasjon med skolegang (maks. 6) (Agawal 2007).

I et slikt system få man for eksempel fem poeng for å være kvinne, men ingen poeng for å være mann. Et fattig jente med stammebakgrunn fra rurale strøk vil få alle 30 poengene, og poenget er at dette vil kunne hjelpe henne i møtet med eksklusjonsmekanismene. I følge Agawal (2007) vil dette kunne bøte på problemene med utestengning og marginalisering på en helt annen måte enn den formen for kvoteringsordninger India operer med i dag, og som han omtaler som identitetspolitikk (Agawal 2007).

Bakgrunnen for å innføre positive særbehandlingsordninger i USA og India har fellestrekk. Ordningene legitimeres gjennom både historisk og pågående diskriminering og undertrykking av grupper i samfunnet, og poenget er å skape like muligheter i praksis, uavhengig av bakgrunn og gruppetilhørighet. Her kommer altså til uttrykk at målet med ordningene er et meritokratisk system, der individets kompetanse og kunnskap er det eneste som skal telle. Tilhengere av kvotering mener dette målet best nås ved å ta utgangspunkt nettopp i gruppetilhørighet.

Jeg mener Agawals kritikk av det indiske kvoteringssystemet som identitetspolitikk kan sammenliknes med kritikken Skrentny trekker fram i forhold til mangfoldstilnærmingen i USA. Jeg tolker begge dit hen at de ser tilnærmingene som en måte å forsterke den etniske dimensjonen på, i den forstand at etnisk bakgrunn tillegges økt vekt i seleksjonsprosesser og ved ansettelser. Agawal ved å argumentere

for at å knytte kvotering ensidig til kastebakgrunn, er en kraftig forenkling av de komplekse utestengningsmekanismene kvinner, personer med lav økonomisk status, lavt utdanningsnivå og foreldre med lavt utdanningsnivå møter i det indiske samfunnet. Etnisk bakgrunn og etnisk identitet forsterkes på bekostning av andre faktorer som også er med på å avgjøre personers muligheter i samfunnet, og ender dermed opp med å bli det han kaller identitetspolitikk (Agawal 2007). Skrentny (2007) påpeker på sin side at mangfoldsperspektivet, og hva personer med minoritetsbakgrunn har å bidra med av tilleggskompetanse, gjør at etnisk bakgrunn betones i større grad, snarere enn å elimineres som faktor ved ansettelser og utnevnelser, noe som ble sett på som målsettingen for den tradisjonelle, rettighetsbaserte *affirmative action*-argumentasjonen. Begge trekker dermed fram paradokset som oppstår når personers etniske bakgrunn vektlegges, gis en større plass enn det hadde behøvd å ha, når målet er at alle skal behandles likt, og ha de samme mulighetene, uavhengig av etnisk bakgrunn.

Både USA, India og Norge er altså land med tradisjoner for positive særbehandlingsordninger. Men det er viktige kontekstuelle skiller. Parikh (1997) mener at på tross av store ulikheter mellom USA og India, er demokrati og heterogenitet blant de viktigste forutsetningene for å forklare utviklingen av positive særbehandlingsordninger i disse landene. Årsaken er at det demokratiske systems utgangspunkt er at politikere og politiske partier kaprer nok velgere til å bli valgt, og at den letteste måten å gjøre dette på er å mobilisere velgergrupper med felles interesser fordi de allerede utgjør grupper. Poenget er at i et heterogent samfunn er den etniske dimensjonen spesielt tydeliggjort, i motsetning til samfunn som i større grad preges av homogenitet. Homogene samfunn har andre skillelinjer, noe som fører til en annen politisk mobilisering, og andre politiske løsninger (Parikh 1997:3-4).

Norges erfaring med positive særbehandlingsordninger er knyttet til kjønn. I følge Parikhs (1997) argument kan en mulig årsak til at ordningene ikke har blitt utvidet til også å gjelde etniske minoriteter, være at Norge tradisjonelt har vært et homogent samfunn, og at de politiske skillelinjene har handlet om helt andre forhold enn etnisk

tilhørighet og forholdet mellom minoritet og majoritet. For eksempel var det først i 1987 at innvandring var et av hovedtemaene i en norsk valgkamp (Hagelund 2003:29). Etter hvert som minoritetsbefolkningen har vokst, kan denne velgergruppen ha blitt mer attraktiv å komme i møte for de politiske partiene. Resultatet fra lokalvalget i Oslo i 1999 kan være et annet uttrykk for dette. Etter valget hadde bystyret en overrepresentasjon av personer med minoritetsbakgrunn. At innvandrerbefolkningen i Oslo er blitt en målgruppe for politisk mobilisering har vært en måte å forklare resultatet på (Brochmann og Rogstad 2004:324).

2.1.3 Kjønn som forskjell

I følge Teigens studie fra 2003 om likestillingspolitiske regulerings tiltak er det den utilitaristiske tilnærmingen til kvoteringsordninger som best kjennetegner norsk kjønnskoteringsdebatt. *Kjønn som forskjell* er et hovedtema som går igjen. Det dreier seg om hva kjønn er og hva kvinner har å bidra med, og kjønn som forskjell blir brukt som et hovedargument for likestilling (Teigens 2003:29-31).

Forestillinger om betydningen av kjønnsbestemte egenskaper kan leses ut av denne boka på to måter. På den ene side som en forskjellsstrategisk argumentasjon for å fremme likestilling, på den andre side som en standardisert og samtidig implisitt mannlig norm, som favoriserer menn, og som kvinner framstår som forskjellige fra. Antagelser om kjønnsforskjeller fungerer dermed samtidig som begrunnelse for inklusjon og som grunnlag for eksklusjon. (Teigen 2003:31).

Forskjellsargumentet har i følge Teigen (2003:32) endret seg over tid. I debatten fra tidlig på 1980-tallet ble kvinners erfaringer, verdier og interesser framstilt som et betydningsfullt alternativ til menns ledelses- og kunnskapsbaserte ekspertise. Dagens tilhengere av kjønnskotering i bedriftsstyrer markerer imidlertid en klar distanse til enhver form for underordning av kvinner ut fra rene kvalifikasjonskriterier. Utgangsposisjonen er nå at det ut fra formelle kvalifikasjoner og erfaringsbakgrunn finnes mer enn nok kvalifiserte kvinner. Kjønnsforskjellen gjenfinnes her først og fremst som en form for personlig tilleggskompetanse. Kvinner har fremdeles noe annet å bidra med enn menn, og med kvinner til stede vil dermed kompetansen heves

på en måte som ville være umulig dersom beslutninger ble tatt utelukkende av menn. Dermed vil også kjønnsbalanse i beslutningsfora fremme den samlede beslutningskompetansen. Fokuset er på den gjensidige interessen av likestilling (Teigen 2003:32).

Det betyr altså at den utilitaristiske tilnærmingen står sterkt i norsk kjønnskvaliteringsdebatt, og at det først og fremst er kvinners bidrag som kvinner som trekkes fram. Parallellen til USA er klar. Der den amerikanske debatten har gått fra å diskutere minoritetsrettigheter og affirmative action til å diskutere fordeler ved mangfold, har den norske kjønnskvaliteringsdebatten gjort noe av det samme, ettersom fokuset også her er flyttet fra kvinners rettigheter til fordelene ved å ansette kvinner. Forskjellen er at i USA bygges de positive særbehandlingsordningene ned parallelt med økt fokus på hva som er å tjene på økt mangfold, mens i Norge brukes den utilitaristiske tilnærmingen som begrunnelse og legitimeringsgrunnlag for fortsatt bruk av positive særbehandlingsordninger.

Teigen (2003:33) poengterer at forskjellsargumentasjonens sterke stilling i dagens likestillingspolitiske debatt står i motsetning til kvinne- og kjønnsforskningens store oppgjør med kjønnsessensialisme. Essensialismekritikken utgår fra poststrukturalistiske og sosialkonstruktivistiske strømninger, som avviser så vel sosial som biologisk determinisme, og den feministiske forskningen slår i dag programmatisk fast at kjønn kontinuerlig konstrueres i sosiale situasjoner.

Teigen (2003:33-35) viser at kritikken mot å bruke forskjellsargumentasjon som strategi for likestillingspolitiske tiltak for det første handler om at denne formen for argumentasjon kan komme til å bidra til en forsterket kodifisering av *det kvinnelige* og *det mannlige*. Altså at forskjellsargumentasjonen står for en kjønnsessensialisme som dagens kvinne- og kjønnsforskning tar avstand fra. Dette er samme type kritikk som både Skrentny (2007) og Agawal (2007) trekker fram. Gruppetilhørighet tillegges sterkere vekt, og forsterker dermed forestillingene om hva denne gruppetilhørigheten innebærer. Videre tar Teigen (2003:34) for seg

forskjellsargumentasjonens utilitaristiske fundament. Når debatter om likestilling handler om å begrunne kvinners tilstedeværelse med utgangspunkt i at de er forskjellige fra menn, festes samtidig likestillingsspørsmålet i kvinners nytteverdi. Kvinner rekrutteres fordi de er kvinner, og det forventes at de skal bidra med noe ekstra *som kvinner*. De skal tilføre noe ekstra, og bedriften skal tjene på dette. Dermed stilles det vedvarende krav til kvinner om å bevise om og hvorfor de er berettiget til tilstedeværelse. Samtidig kan kravet om forskjell i neste runde bli til et argument om utelukkelse fordi det kan vise seg at kvinners tilstedeværelse ikke lønte seg likevel. Teigen (2003:34) viser at likestillingen dermed ikke handler om rettferdighet og diskriminering lenger, men har blitt til noe det stadig kan stilles spørsmål ved, og som dermed stadig må begrunnes. En tredje form for kritikk gjelder hvordan dreiningen mot å begrunne likestillingspolitiske tiltak med argumenter om kjønnsforskjeller virker inn på den likestillingspolitiske diskursen, på hvordan vi tenker og snakker om likestilling (Teigen 2003:35). Tradisjonelt har kjønnskvoltering vært begrunnet som et virkemiddel for å motvirke diskriminering. I følge Teigen (2003:35) har imidlertid påstander om diskriminering i hovedsak falt ut av debatten eller brukes bare implisitt som argument for likestillingspolitikk. Teigens påstand er at forskjellsargumenter har overtatt for diskrimineringsargumentene ut fra en strategisk vurdering av hvilke typer argumenter som vil ha gjennomslag. Det er gevinstene av likestilling gir som står i fokus. Likestillingspolitikken begrunnes dermed som et spørsmål om organisasjonene egentlig har råd til å velge bort kvinners kompetanse og erfaringsgrunnlag fordi det vurderes som den beste måten å få gjennomslag på (Teigen 2003:35). Dermed har utviklingen gått samme vei når det gjelder norsk kvoteringsargumentasjon og amerikanske debatter om *affirmative action*; kvoteringsargumentasjonen har gått fra å være rettighetsbasert med fokus på diskriminering som årsaksforklaring, til å vektlegge mangfold og hva kvinner eller minoriteter har å bidra med.

Kritikken av fokuset på kjønn som forskjell og hva kvinner kan bidra med har dermed paralleller til den amerikanske debatten. Først og fremst at den utilitaristiske tilnærmingen fører til en forsterking av kjønn som forskjell, en forsterking av at det

kvinnelige og mannlige er noe forskjellig og at menn og kvinner dermed har ulikt bidrag i en organisasjon (Teigen 2003:33). Altså en sterkere betoning av kjønn, på samme måte som mangfoldstilnærmingen i USA blir kritisert for å forsterke betydningen av etnisitet (Skrentny 2007). I tillegg hevder altså Teigen at forskjellsargumenter har overtatt for diskrimineringsargumenter når det kommer til å argumentere for kvoteringsordninger. Selv om mangfoldstilnærmingen i USA står i motsetning til *affirmative action* og kvoteringsordninger, argumenterer altså Skrentny (2007) for at det er det samme som har skjedd der. Diskriminerings- og rettferdighetstilnærmingen er erstattet av mangfoldstilnærmingen. Fokuset er ikke lenger minoritetsrettigheter, men gevinstene av likestilling. Altså det samme som Teigen (2003: 35) hevder har skjedd med den norske kvoteringsdebatten. Hun mener årsaken til dette skiftet handler om hvilke argumenter som virker, som har gjennomslagskraft, i tillegg til at hun mener det er et uttrykk for at forskjellsretorikken i politikken har smittet fra andre felt. Hun trekker i tillegg fram at den sterke vekten på mangfold i amerikanske debatter kan ha hatt betydning for kjønnskvoteringsdebatt i Norge (Teigen 2003: 125).

2.1.4 Oppsummerende konklusjon

I denne første delen av dette teorikapittelet har jeg vist hvilke ulike tilnærminger og argumenter som preger ulike debatter om positiv særbehandling. Teigens (2003) typologi vil danne utgangspunktet for diskusjonen om likheter og forskjeller mellom debatter om minoritetskvotering og debatter om kjønnskvotering og *affirmative action* i kapittel fire.

Tilnærmingen som tar utgangspunkt i individuell rettferdighet representerer den klassiske tilnærmingen til positive særbehandlingsordninger. Både kjønnskvotering i den norske konteksten, *affirmative action* og den indiske reserveringspolitikken tok sitt opprinnelige utgangspunkt i individuell rettferdighetstilnærmingen (Teigen 2003, Skrentny 2007, Agawal 2007). Poenget var at diskriminering reduserer mulighetene til utdanning, deltakelse i arbeidsliv, samt muligheten for representasjon i representasjonsbaserte systemer for visse grupper av befolkningen. I både USA, India

og Norge er det denne argumentasjonen som tradisjonelt har legitimert positive særbehandlingsordninger. Når ordningene i USA og India først og fremst har handlet om etniske minoriteter, og ordningene i Norge har handlet om kjønn, mener jeg dette blant annet har sammenheng med hvilke politiske skillelinjer som har vært sentrale i de respektive land (jf Parikh 1997).

Individuell rettferdighetsperspektivet representerer den rettighetsbaserte tilnærmingen som Skrentny (2007) mener man i større og større grad går bort fra i den amerikanske konteksten, men som tidligere fungerte som legitimeringsgrunnlag for affirmative action-ordningene. Ikke-diskriminering og prinsippet om likebehandling representerer den fargeblinde anti-diskrimineringstilnærmingen, mens forebyggings- eller kompensasjonsargumentet representerer erkjennelsen om at fargeblindheten ikke resulterte i likebehandling i praksis. Dette var bakgrunnen for å innføre *affirmative action* i USA, og det var også grunnlaget for ordningenes legitimitet. Det samme gjelder altså for India. Som tidligere vist kan kvoteringsordningene også her forstås som kompensasjon for tidligere og pågående forskjellsbehandling med utgangspunkt i kastebakgrunn. Det er innenfor dette teoretiske perspektivet at Elster (1992) og Dworkin (1977) presenterer et forsvar for hver av posisjonene. Spørsmålet i denne sammenhengen er om individuell rettferdighetsperspektivet også utgjør en sentral dimensjon i debatter om kvotering av personer med innvandrerbakgrunn i den norske konteksten.

Det utilitaristiske perspektivet har fellestrekk med Skrentnys (2007) mangfoldsperspektiv. Begge fokuserer på organisatoriske fordeler ved å rekruttere personer som er underrepresentert, fordi de representerer kunnskap og erfaring som vil kunne gjøre organisasjonen mer effektiv og produktiv. Imidlertid presenter Teigen (2003:50) ressursargumentet som et kvoteringsargument, og hun mener det har vært med på å både begrunne og legitimere kjønnskvotering i den norske konteksten. Skrentny (2007) setter på sin side mangfoldstilnærmingen opp som en motsetning til *affirmative action*. Han ser tilnærmingen ikke som et argument for kvoteringsordninger, men som et alternativ til *affirmative action*. Hovedpoenget med

mangfoldstilnærmingen, slik jeg forstår Skrentny, er ikke engang likestilling, det er å øke organisasjoners effektivitet og konkurransedyktighet. At det å fokusere på positive sider ved mangfold i tillegg fører til lettere tilgang for personer med minoritetsbakgrunn er å forstå som en bieffekt, om enn en positiv bieffekt. Spørsmålet er om utilitaristiske argumenter eller argumenter om mangfold er til stede i den norske debatten om minoritetskvotering, og hvilken form de har. Brukes de som argumenter for kvotering, eller som et alternativ til positiv særbehandling?

Med sosial rettferdighetsperspektivet som utgangspunkt for å forstå kvoteringsordninger, er fokuset på likhet i konsekvenser og utfall, snarere enn likhet i muligheter for individer. Poenget er at makt og innflytelse skal være jevnt fordelt, og at det er dette som er rettferdig. Med dette legitimeres ordninger som retter opp den skjeve maktbalansen. Overført til etniske minoriteter må balansepunktet finnes i størrelsesforholdet mellom minoritet og majoritet. Samtidig er det innenfor dette perspektivet et sentralt poeng at kontraeffektene ikke må bli for store. Ordningene er avhengig av en viss oppslutning i befolkningen for å ha legitimitet, og dersom resultatet av å innføre kvoteringsordninger er økte negative holdningene overfor både minoritetsbefolkningen og ordningene i seg selv, er poenget at det kan det være grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt gevinstene overstiger kostnadene, og hvorvidt ordningene dermed bør innføres. Spørsmålet er hvilken rolle sosial rettferdighetsperspektivet spiller i debatter om minoritetskvotering i den norske konteksten.

2.2 Diskriminering

Diskriminering har altså vært svært sentralt som legitimeringsgrunnlag for positiv særbehandlingsordninger. Dette har vært det sentrale legitimeringsgrunnlaget for *affirmative action* i USA, for reservasjonspolitikken i India, og tradisjonelt også for kjønnskvotering i den norske konteksten (Skrentny 2007, Agawal 2007, Teigen 2003:35, Teigen og Steen Jensen 1995:101).

Når poenget med kvoteringsordninger er å veie opp for diskriminering, blir det viktig å stille spørsmålet om hvorvidt diskriminering er årsaken til lavere deltakelse i arbeidsliv og på andre samfunnsområder, samt dårligere representasjon innen politikk og andre representasjonsbaserte systemer blant minoritetsbefolkningen sammenliknet med majoritetsbefolkningen. I tillegg er selve diskrimineringsbegrepet sentralt, ettersom hvordan dette begrepet forstås legger premissene for hvordan man tenker om kvoteringsordninger. Jeg skal derfor begynne med å se på hvordan diskriminering defineres.

2.2.1 Hva er diskriminering?

De fleste er enige om at urettmessig forskjellebehandling er diskriminering og strider mot grunnleggende verdier. Rogstad (2001) poengterer imidlertid at ikke all ulik behandling nødvendigvis er diskriminering. Rangering og seleksjon foregår hele tiden, særlig i arbeidslivet. Det er når seleksjonen baseres på illegitime vurderinger at vi snakker om diskriminering. I en ansettelsesprosess er det bare forhold som er relevante for å utføre en oppgave som er legitime seleksjonskriterier. Dersom de anvendte kriterier fører til urettmessig ulikhet, er de illegitime. Dette gjelder individuelle eller gruppespesifikke egenskaper som kjønn, etnisitet, hudfarge, religion, klassetilhørighet osv. Det er altså legitim forskjellsbehandling når en person får jobben framfor en annen på bakgrunn av bedre karakterer eller relevant arbeidserfaring, mens forskjellsbehandlingen er illegitim dersom den kan føres tilbake til ikke-relevante egenskaper som for eksempel ytre kjennetegn (Rogstad 2001:31).

Rogstad (2006:14) skiller mellom fire former for diskriminering. Den første formen omhandler dem som ikke under noen omstendigheter ansetter personer fra en viss gruppe, de foretrekker økonomisk tap framfor å ansette for eksempel en ikke-vestlig innvandrere. Den andre formen dreier seg om dem som mener at kundene vil svikte dersom personer fra en viss gruppe blir ansatt, og at dette dermed ikke vil være økonomisk rasjonelt på grunn av andres fordommer. Den tredje formen kalles statistisk diskriminering, og handler om at søkere vurderes med bakgrunn i

oppfatningen man har om gruppen individet tilhører. Disse tre formene skiller seg fra den fjerde ved at det legges vekt på intensjonen hos den som diskriminerer. Ifølge Rogstad (2006: 15-16) er det imidlertid dokumentert svært lite av den mest klare formen for diskriminering, den formen som innebærer å ikke ansette personer som tilhører en spesiell gruppe kun fordi de tilhører nettopp denne gruppen, til og med dersom dette innebærer økonomisk tap. Han peker på at mange derfor er kritiske til hvorvidt det er tilstrekkelig med et diskrimineringsbegrep som bare ser på intensjoner, og ikke konsekvenser. Den fjerde formen for diskriminering kaller Rogstad institusjonell diskriminering, og poenget her er nettopp at handlinger kan ha diskriminering som konsekvens, uavhengig av intensjonen (Rogstad 2006:14).

Craig (2007:28) tar for seg det samme når han skiller mellom direkte og indirekte diskriminering. Direkte diskriminering innebærer på den ene siden illegitim forskjellsbehandling, for eksempel med bakgrunn i kjønn eller etnisk tilhørighet, mens indirekte diskriminering på den andre siden handler om formell likebehandling av forskjellige grupper med ulikhet som konsekvens. Begrepene institusjonell diskriminering og indirekte diskriminering fanger dermed opp at formell likebehandling ikke alltid er det samme som likebehandling i praksis, og at formell likebehandling kan fungere diskriminerende i praksis.

Poenget er dermed at ulik forståelse av diskrimineringsbegrepet kan brukes både til å forsvare kvoteringsordninger, og argumentere i mot dem. Tar man utgangspunkt i at all forskjellsbehandling som tar utgangspunkt i gruppetilhørighet eller ytre kjennetegn er illegitim, kan kvotering ikke forsvares som rettferdig. Tar man derimot utgangspunkt i et diskrimineringsbegrep som ser formell likebehandling som indirekte diskriminering dersom det har ulikhet som konsekvens, kan det argumenteres for at diskriminering legitimerer kvoteringsordninger. Sett på den måten kan det argumenteres for at kvotering er rettferdig likevel.

2.2.2 Diskriminering i arbeidslivet

I følge Statistisk sentralbyrå (SSB) gikk den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere ned fra 7,3 prosent i 2.kvartal 2006 til 5,0 prosent i 2. kvartal 2007. For resten av befolkningen gikk den registrerte arbeidsledigheten ned fra 2,1 til 1,4 prosent. Til tross for at arbeidsledigheten i innvandrerbefolkningen er den laveste siden 1990, er arbeidsledigheten sett i forhold til ledigheten i majoritetsbefolkningen dermed den samme, den er likevel tre ganger så høy (SSB). Imidlertid er det til dels store forskjeller mellom ulike innvandrergrupper. Blant innvandrere fra Afrika var ledigheten i 2. kvartal 2007 på 11,2 prosent, og for innvandrere fra Asia var den på 7,1. I gruppen fra Øst-Europa utenfor EU var ledigheten på 5,8 prosent, og blant innvandrere fra Sør- og Mellom Amerika var ledigheten på 5 prosent. For innvandrere fra vestlige land og de nye EU-landene i Øst-Europa lå ledigheten på rundt 2 prosent (SSB).

Når årsakene til den stabilt høyere ledigheten blant personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn sammenliknet med majoritetsbefolkningen skal forklares, går det et hovedskille mellom forklaringer som bruker arbeidsgivernes utvelgelsesprosesser for å forklare variasjon i arbeidsledighet og ulik avkastning av utdanning, og teorier som fokuserer på egenskaper hos arbeidssøkerne (Støren 2006: 145).

Rogstad viser i en studie fra 2001 hvordan arbeidsgivere opplever at det å ansette en person med synlig minoritetsbakgrunn er forbundet med stor usikkerhet og risiko. Han hevder at arbeidsgiverne i studien var preget av stereotype forestillinger og at de tilskrev søkere egenskaper ut fra ytre kjennetegn når de skulle rangere dem. Undersøkelsen er basert på studier av fire bedrifter, og materialet er dermed for snevert til å si noe generelt om arbeidsgiveres holdninger til arbeidssøkere med minoritetsbakgrunn (Rogstad 2001:113). Kvitastein, Johansen og Supphellen fant imidlertid stereotype holdninger til personer med minoritetsbakgrunn hos personalansvarlige i et representativt utvalg av bedrifter i en studie fra 1995 (Engelstad, Svalund, Hagen og Storvik 2003:164). Dette kan tyde på at Rogstads

utvalg av bedrifter ikke er spesielle når det gjelder vurdering av ikke-vestlige innvandrere ved norske arbeidsplasser, og at arbeidsgivernes holdninger kan være med på å forklare den lave sysselsettingen blant minoriteter, selv om en ikke uten videre kan slutte fra holdningene deres til hvordan de faktisk handler i en gitt situasjon (Engelstad m.fl. 2003: 164).

Det er imidlertid selvsagt også mulig å tenke seg andre forhold som kan forklare forskjellene. Engelstad m.fl. (2003:165) peker på at én mulighet er manglende kvalifikasjoner hos minoritetene, som mangel på relevant utdanning eller for dårlige norskkunnskaper. Videre kan institusjonelle forhold ha betydning. Å få godkjent utdanning fra utlandet er for eksempel en svært tidkrevende prosess, og ofte kan det stilles høyere krav til norskkunnskaper enn det som er rimelig. De trekker også fram at når personer med minoritetsbakgrunn opplever store barrierer på arbeidsmarkedet vil dette kunne påvirke deres preferanser. En lang utdanning kan virke som bortkastet tid når mulighetene på arbeidsmarkedet likevel vurderes som små (Engelstad m.fl. 2003:165).

Støren (2006) trekker fram tre mulige forklaringer med utgangspunkt i egenskaper ved arbeidssøkerne. Hun kaller forklaringer som tar utgangspunkt i manglende kvalifikasjoner hos minoritetene for humankapitalteorien. Humankapitalteorien fokuserer på individets kunnskap og ferdigheter. Her sees mangel på formell utdanning, dårlige språkkunnskaper og kort botid som viktige faktorer når man skal forklare arbeidsledighet blant innvandrere (Støren 2006: 145). I følge Støren (2006: 147-148) tyder forskningen på at utdanningsnivået er den mest sentrale forklaringsfaktoren. Altså at lavt utdanningsnivå er en viktigere årsak til ikke-deltakelse på arbeidsmarkedet for innvandrere enn dårlige språkkunnskaper og kort botid. Det viktigste er imidlertid *hvor* utdanningen er tatt. Utdanning fra hjemlandet gir mindre uttelling på arbeidsmarkedet enn utdanning fra tilflyttingslandet, og sammenhengen er sterkest for personer som har utvandret fra fattige land. En annen teori som søker å forklare innvandrerbefolkningens relativt svake tilknytning til arbeidsmarkedet med egenskaper ved arbeidssøkerne, er søketeorien. Her forstås

arbeidsledighet med utgangspunkt i at individene vil fortsette å være arbeidsledige så lenge det lønner seg økonomisk framfor det en forventer å tjene på å finne arbeid (Støren 2006: 149). Dersom lønningene i potensielle jobber ikke er høyere enn det ytelsene en mottar som arbeidsledig, vil en dermed velge arbeidsledighet. Dersom en gruppe er overrepresentert i lavtlønnsyrker, vil man dermed også finne denne gruppa overrepresentert blant arbeidsledige, rett og slett fordi det er for lite å tjene på å jobbe. Å være arbeidsledig framstår i dette perspektivet som et rasjonelt valg. En tredje teori er teorien om tilstandsavhengighet. Her forklares ulikheten med at erfaringer med arbeidsledighet tidlig i karrieren kan ha negative konsekvenser for senere karriere gjennom en selvforsterkende prosess. Årsakene kan være tap av nettverk, utdatert utdanning, stigmatisering, og nedadgående sosial mobilitet som en følge av at man er nødt til å ta de jobbene man får. Dette kan i neste omgang føre til nye ledighetsperioder ettersom de som sist ble ansatt er de første som må gå i nedgangstider (Støren 2006:149).

Rogstad (2006:28) viser, med forskjellige måter å måle diskriminering på, at mellom 6 og 25 prosent hadde blitt utsatt for urettmessig forskjellsbehandling. Han påpeker at for individet er all diskriminering for mye, samtidig som det er en feilslutning å påstå at arbeidsmarkedet er lukket for personer med innvandrerbakgrunn.

Mange får jobb – mange også i samsvar med den utdanningen de tar. Den betydelige økningen i antall sysselsatte med ikke-vestlig bakgrunn de siste 15 årene gjør det nærliggende å spørre om det faktisk er tilfelle at integrasjonspolitikken har slått så feil, som man ofte får inntrykk av i det offentlige ordsiftet. Spørsmålet er om integrasjonsdebatten er dominert av personer og grupper som selv har en interesse av å vedlikeholde et slikt inntrykk. For elendighetsbeskrivelser virker mobiliserende på media og politikere, noe som gir både organisasjoner og forskere midler for å endre situasjonen som er framstilt (Rogstad 2006:29).

Selv om situasjonen ikke skulle være like håpløs som man kan få inntrykk av gjennom media og selv om mange interesser spiller inn, konkluderer Rogstad (2006:29) med at det ”ligger et betydelig potensial i å redusere omfanget av diskriminering på det norske arbeidsmarkedet”.

Diskriminering fra arbeidsgivernes side kan altså være med på å forklare den relativt høye arbeidsledigheten blant minoritetsbefolkningen. Bildet er imidlertid komplisert, og det er klart at teorier om ulike individuelle egenskaper hos arbeidssøkerne og institusjonelle forhold også er en del av bildet. Det sentrale her er ikke hvilken teori som har størst forklaringskraft, poenget her er at det å forstå diskriminering som en viktig årsak til lavere sysselsetting blant innvandrerbefolkningen sammenliknet med befolkningen som helhet er en forutsetning for å gå inn for kvotering. Kvotering er et virkemiddel mot diskriminering, og hjelper ikke mot høyere arbeidsledighet blant minoritetsbefolkningen dersom årsakene ligger et annet sted, for eksempel i manglende utdanning, dårlige språkferdigheter eller kort botid. Som Engelstad m.fl. (2003:165) påpekte, kan det imidlertid argumenteres for at det i mange sammenhenger kan stilles urettmessig høye krav til norskkunnskaper (Engelstad m.fl. 2003:165). Å vurdere om en søkers norskkunnskaper er gode nok til at man er kvalifisert for en jobb vil alltid være et spørsmål om skjønn. Det går dermed an å argumentere for at kravene kan være for høye, og at bakgrunnen for det er usikkerheten og de stereotype holdningene arbeidsgiverne i Rogstad (2001) sin studie viser overfor personer med innvandrerbakgrunn. Påstander om dårlige norskkunnskaper kan dermed i noen sammenhenger også forstås som et uttrykk for diskriminering.

2.2.3 Diskriminering i representasjonsbaserte systemer

Iris Young (2000) hevder at legitimiteten til en demokratisk beslutning avhenger av hvorvidt de som vil påvirkes av den har vært inkludert i beslutningsprosessen, og har hatt mulighet til å påvirke utfallet (Young 2000: 5-6). For at prinsippet om inkludering skal kunne sies å være oppfylt må deltakerne dermed sikres nødvendige ressurser til faktisk å nyttiggjøre potensialet i de rettighetene som finnes. Det er altså ikke nok at det finnes strukturelle muligheter for innflytelse dersom minoritetsgrupper likevel ikke er representert i beslutningsprosessene (Lund og Rogstad 2006: 2).

Lund og Rogstad (2006) skiller mellom to former for representasjon. Den første er gruppebasert, den andre saksorientert. Gruppebasert representasjon kjennetegnes av

at representantene er typiske, gjerne i form av synlighet eller felles erfaringer, for dem de representerer. I denne sammenhengen vil det bety at etniske minoritetsgrupper best representeres av personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Det kan argumenteres mot at dette er den beste formen for representasjon ved å peke på at det ikke nødvendigvis er slik at alle personene i en gruppe har felles interesser i alle saker (Lund og Rogstad 2006: 2). Videre er det et poeng å få gjennomslag for interessene man representerer, og det viktigste i den sammenhengen er at representanten har legitimitet og at argumentene er gode og overbevisende (Brochmann og Rogstad 2004:328). Gruppebasert representasjon kalles også askriptiv (Brochmann og Rogstad 2004: 328). På den andre siden finnes saksorientert representasjon, som også kalles substansiell representasjon (Brochmann og Rogstad 2004: 328). Denne formen for representasjon kjennetegnes av at saker, interesser og konflikter blir representert av personer med særlig kunnskap på området. Det er da saker, og ikke personer, som gjøres til gjenstand for debatt, og mange vil derfor hevde at denne formen for representasjoner er god i et demokrati. Dette er et argument for at etniske minoriteters ulike interesser best blir ivaretatt gjennom det demokratiske partisystemet vi allerede kjenner. Samtidig trekker Lund og Rogstad (2006) fram at man kan argumentere for at det gir en betydelig legitimitet når en person med personlig erfaring på et område forteller om dette.

Uavhengig av gruppebasert eller saksorientert representasjon er det med utgangspunkt i Youngs krav til en legitim demokratisk beslutning et problem i seg selv dersom minoritetsbefolkningen ikke inkluderes i tilstrekkelig grad i demokratiske beslutningsprosesser. Jeg skal i det følgende redegjøre for omfanget av lav representasjon blant minoritetsbefolkningen, og se på mulige årsakssammenhenger.

Etniske minoriteter er sterkt underrepresentert på en rekke sentrale samfunnsområder, som i arbeidslivets organisasjoner, politikken, media, kulturlivet, forsvaret og justis (Lund og Rogstad 2006: 4). I en studie fra 2006 ser Lund og Rogstad på innvanderrepresentasjon i fagbevegelsen, og de peker på at når svært få med

innvandrerbakgrunn er tillitsvalgt i fagbevegelsen er dette ikke bare et demokratisk problem lokalt på arbeidsplassene, men det gir også svært lav innvandrerrepresentasjon i fagbevegelsens ulike sentrale beslutningsfora, som forbundenes landsmøter og LO-kongressen. LO-kongressen er LOs øverste beslutningsorgan. Til kongressen i mai 2005 skulle 14 av de 315 delegatene hatt minoritetsbakgrunn dersom sammensetningen skulle være representativ i forhold til de om lag 100 000 arbeidstakerne med ikke-vestlig bakgrunn i norsk arbeidsliv. Imidlertid var det kun hvite, vestlige delegater til stede (Lund og Rogstad 2006).

Også innen politikk er mønsteret det samme. Etter forrige stortingsvalg (2005) hadde ingen av de nye statsrådene minoritetsbakgrunn, og kun én statssekretær hadde innvandrerbakgrunn (Lund og Rogstad 2006). Høsten 2007 ble Manuela Ramin-Osmundsen imidlertid utnevnt til Barne- og likestillingsminister, og Norge fikk dermed sin første statsråd med innvandrerbakgrunn. På Stortinget skulle det ha vært fem representanter med innvandrerbakgrunn for at nasjonalforsamlingen skulle vært representativ i forhold til befolkningens sammensetning. I dag er det imidlertid kun én (Lund og Rogstad 2006). Samtidig blir bildet litt mer sammensatt om vi ser på lokalpolitikken, først og fremst i Oslo. Ved lokalvalget i 1999 hadde 9,2 prosent av de stemmeberettigede i Oslo ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Da stemmene var talt opp besto bystyret av 13,6 prosent ikke-vestlige innvandrere. Dermed var ikke-vestlige innvandrere overrepresentert i Oslo bystyre (Brochmann og Rogstad 2004: 324). Dette har blant annet blitt forklart med at bokonsentrasjon kan vise seg å fremme organisert valgadferd, samtidig som det blir pekt på at Oslo er spesiell fordi byen har en høy andel stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn, og at de derfor har blitt en målgruppe for politisk mobilisering. (Brochmann og Rogstad 2004:324). Ved valget i 1999 stemte hele 65 prosent av norsk-pakistannerne, og deltakelsen blant norsk-pakistannerne var dermed høyere enn blant etnisk norske i Oslo (Brochmann og Rogstad 2004:324).

Rogstad og Lund (2006) påpeker at ettersom alle har samme rett til å delta i det politiske liv, kan det være grunn til å stille spørsmålet om hvorvidt underrepresentasjonen skyldes at minoritetene ikke bruker mulighetene som finnes og

dermed må bære ansvaret for dette selv. På den andre siden trekker de fram at personer med minoritetsbakgrunn kan møte hindre og barrierer som majoritetsnormmenn ikke møter, og som dermed gjør det vanskelig for personer med minoritetsbakgrunn å delta (Rogstad og Lund 2006:7). De peker på erfaringene fra lokalpolitikken i Oslo som et eksempel på at manglende interesse hos minoritetene blir en utilstrekkelig forklaring. De mener lokalvalget i Oslo i 1999 tydelig viser at minoritetene tar aktivt del i demokratiet når de opplever å faktisk ha innflytelse (Rogstad og Lund 2006:7). De konkluderer likevel med at både egenskaper ved minoritetsbefolkningen, som språklige barrierer, og trekk ved samfunnet, som diskriminerende holdninger hos majoriteten, fremmedfrykt, kulturforskjeller og andre strukturelle hindringer kan være årsaker til underrepresentasjonen (Rogstad og Lund 2006:7).

Kvotering forutsetter at diskriminering forstås som årsak til underrepresentasjonen og den relativt lave deltakelsen i arbeidslivet og på andre samfunnsområder. Brochmann og Rogstad (2004:319) påpeker at:

Kunnskap om de ulike barrierene er politisk svært viktig, fordi det er gjennom forståelse av årsakene til det asymmetriske forholdet at det er mulig å peke ut mest mulig treffsikre virkemidler for å endre forholdene.

Dette er det sentrale poenget. Forståelse av hva diskriminering er, hvordan det virker, og hva det kan forklare av ulikhet når det kommer til deltakelse i arbeidslivet og representasjon i representasjonsbaserte systemer, er sentralt når det kommer til posisjonering i kvoteringsspørsmålet.

Hvilke posisjoneringer og argumenter som kjennetegner den norske debatten om kvotering av personer med innvandrerbakgrunn er tema i kapittel 4. Der skal jeg legge fram datamaterialet og diskutere det i lys av det teoretiske grunnlaget som er lagt i dette kapittelet. Jeg skal svare på problemstillingene om hva som kjennetegner den norske debatten om minoritetskvotering, hvilke likheter og forskjeller som finnes mellom den norske debatten om kvotering av personer med innvandrerbakgrunn og

norske og amerikanske debatter om kjønnskvoltering og positiv særbehandling. I tillegg skal jeg prøve å si noe om hvorfor regjeringen setter i gang forsøk med kvotering i staten akkurat nå.

3. Data og metode

Med offentlige debatter som fokus for prosjektet, var det nærliggende å ta utgangspunkt i aviser da datamateriale skulle samles inn. Som søkeredskap brukte jeg atekst. Atekst er Aftenpostens nyhetsarkiv, og den mest omfattende norske databasen for aviser og tidsskrift. Etter å ha jobbet med avisartikler og debattinnlegg en periode, valgte jeg å utvide datamaterialet med intervjuer. Årsaken var at intervjuer med sentrale aktører ville gi en mer systematisk tilnærming til debattenes posisjoneringer, og at intervjuer ville gi en annen og bedre mulighet til utdyping av holdninger og argumentasjon. Intervjudataene er basert på intervjuer med informanter fra SV, Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet. Jeg mener datamaterialet til sammen representerer bredde og oversikt gjennom tekstmaterialet, og systematikk og dybde gjennom intervjumaterialet.

Tekstmaterialet og intervjumaterialet utgjør til sammen oppgavens empiriske datamateriale, og skal i kapittel fire brukes til å belyse oppgavens problemstillinger. I dette kapittelet skal jeg argumentere for dataenes kvalitet ved å gå gjennom datainnsamlingsprosessen, redegjøre for analytisk tilnærming, og diskutere de metodiske og etiske problemstillinger jeg har stått overfor i forbindelse med innsamling og analyse av datamaterialet.

3.1 Dataenes kvalitet

At datamaterialet er av god kvalitet er en forutsetning for å kunne feste lit til et prosjekts analyseresultater og konklusjoner (Grønmo 2004:217). Én måte å gjøre dette på er å ta utgangspunkt i begrepene reliabilitet og validitet (Grønmo 2004:220). Reliabilitet er en måte å vurdere datamaterialets pålitelighet på. Høy reliabilitet forutsetter at det samme opplegget for datainnsamling om det samme fenomenet vil gi samme datamateriale ved ulike innsamlinger (Grønmo 2004:220), både innsamlinger på ulike tidspunkt og uavhengige innsamlinger på samme tidspunkt

(Grønmo 2004:223) Validitet dreier seg på sin side om datamaterialets gyldighet for de problemstillingene som skal belyses. Høy validitet forutsetter dermed at datainnsamlingen resulterer i data som er relevante for problemstillingene, og som er egnet til å belyse de problemstillingene de er ment å belyse (Grønmo 2004: 221). På grunn av forskjellene mellom kvantitative og kvalitative studier har det blitt hevdet at begrepene reliabilitet og validitet ikke er fruktbare innenfor kvalitative studier (Grønmo 2004:228). Begrepene troverdighet og bekreftbarhet har blitt foreslått som alternativer (Thagaard 2003:178-183). Troverdighet knyttes da til dataenes kvalitet og bekreftbarhet i tilknytning til grunnlaget for tolkning. Troverdighet handler dermed om fremgangsmåter for utvikling av data, mens bekreftbarhet handler om tolkningen av resultatene (Thagaard 2003:179).

Ettersom målet uansett er å vise at datamaterialet er til å stole på, og at det er egnet til å belyse de problemstillingene man har som intensjon å belyse, mener jeg det har mindre betydning hvilke begreper man velger å bruke. Jeg vil derfor bruke begrepene reliabilitet og validitet i fortsettelsen.

3.2 Datainnsamling

Datainnsamlingen har bestått i å velge ut tekster fra den offentlige avisdebatten om minoritetskvotering, samt gjennomføre intervjuer med aktører som representerer ulike posisjoneringer i denne debatten. Jeg skal her argumentere for dataenes kvalitet ved å gjøre rede for datainnsamlingen.

3.2.1 Med tekst som metode

Tekstmaterialet baserer seg på den offentlige debatten som foregår i avisene. Dette er en avgrensning i seg selv, ettersom eventuell debatt i andre medier, som tv og radio, utelukkes. I tillegg avgrenses materialet av at jeg kun har funnet fram til stoff fra avisene som er søkbare gjennom atekst, og at jeg dermed har utelukket aviser som ikke er søkbare gjennom denne søkemotoren. Imidlertid er de viktigste

meningsbærende avisene omfattet av søkemotoren, og jeg mener det dermed er forsvarlig å bruke denne som eneste inngang.

Søkene i atekst er gjennomført i perioden august 2006 til mars 2007, med utgangspunkt i søkeordene *etnisk*, *kvotering*, *positiv særbehandling*, og *positiv diskriminering*. Jeg har gått gjennom alt jeg har funnet av redaksjonelt stoff i atekst som inneholder ulike varianter av søkeordene. Ikke alle artiklene er tatt med videre i analysen. Noen handlet ikke om kvotering, positiv særbehandling eller positiv diskriminering av etniske minoriteter, men hadde av ulike årsaker ordene med i teksten likevel. Noen handlet om minoritetskvotering i land som USA, Sverige, Storbritannia eller Sør-Afrika, mens mitt datamateriale skulle begrense seg til kvoteringsdebatter i forhold til etniske minoriteter i en norsk kontekst.

Det viktigste kriteriet til tekstene som skulle være med videre i analysene var at de enten representerte et normativt innlegg, altså et innlegg med en holdning til minoritetskvotering og en begrunnelse for denne holdningen, eller at de representerte innsikt i debattenes kontekst, altså mer beskrivende innlegg som kunne belyse ulike sider ved debattene. Jeg har lest hele materialet med dette for øyet, og satt til slutt igjen med 67 artikler, ledere og debattinnlegg som er skrevet mellom 13.2.1997 og 1.3.2007. Langt flest er skrevet i 2006. Det er ingen innlegg fra 2000, 2001 og 2004.

Et mulig problem ved mitt tekstmateriale er imidlertid at søkene kan ha vært for smale. Et bredere søk, med flere søkeord, kunne gitt et fyldigere materiale, og dermed et bedre utgangspunkt for å kunne si noe om hva som kjennetegner debatter om minoritetskvotering i en norsk kontekst. I etterkant av analysearbeidet har jeg gjort søk basert på andre søkeord, først og fremst *innvandrere* og *innvandrerbakgrunn*, ettersom regjeringen omtaler forsøksordningene de skal sette i gang for *kvotering av personer med innvandrerbakgrunn*. Å inkludere disse søkene ville gitt materialet mer bredde, men etter å ha gått gjennom resultatene i de nye søkene, har jeg funnet svært mange av de samme treffene som jeg hadde hatt tidligere, mange av artiklene i de nye søkene er altså allerede med i mitt datamateriale, noen handler om kvotering i andre

land enn Norge, noen handler egentlig om kjønnskvolter, noen handler om regjeringens forsøksordning, men inneholder ikke argumenter for eller i mot ordningene, noen handler om oppslutning om ordningene osv. Samtidig er det ingen tvil om at det utvidede søket ville gitt analysene mer tyngde og bredde. Totalt sett mener jeg likevel at det er svært sannsynlig at resultatene og konklusjonene ville blitt de samme, selv med et mer utvidet søk. I tillegg underbygger også intervjuene de samme konklusjonene. Avisdebatten og intervjuene peker i samme retning. Jeg har derfor valgt å holde fast ved det opprinnelige søket jeg gjennomførte høsten 2006 og vinteren 2007.

Tekstmaterialet tar opp kvotering i svært ulike sammenhenger, fra kvotering innen arbeidsliv og fagforeninger, til kulturfeltet, utdanning og politikk. I tillegg er det ti år mellom den første og den siste teksten. Innleggene har derfor kommet i ulike kontekster, og representerer bidrag i ulike debatter, samtidig som det også går an å se dem som innlegg i samme debatt. Jeg har valgt å ikke skille mellom debatt om kvotering på ulike samfunnsområder. Grunnen til det er at argumentasjonen i hovedsak er svært lik uavhengig av om det er kvotering innen utdanning, arbeidsliv, politikk eller kulturliv som debatteres.

3.2.2 Med intervju som metode

Jeg har gjennomført intervju med informanter fra Sosialistisk Venstreparti (SV), Arbeiderpartiet (Ap), Fremskrittspartiet (FrP) og Ligestillings- og diskrimineringsombudet (LDO). Materialet som ligger til grunn for analysene består imidlertid kun av intervjuutskrifter fra intervjuene med SV, Ap og FrP, ettersom min informant i LDO trakk sine sitater tilbake uken før innlevering. Jeg måtte dermed ta det som bygde på intervjuet med LDO ut av oppgaven.

Det opprinnelige utvalget var ment å gi et grundigere innblikk i sentrale aktørers posisjonering, refleksjoner og argumenter rundt minoritetskvotering enn tekstmaterialet kan gi. LDO er imidlertid svakt representert i tekstmaterialet, og jeg har ikke sitert LDO i oppgaven gjennom tekstmaterialet. Selv om LDO ikke har vært

blant de mest sentrale aktørene i debatten, mener jeg likevel at ombudets refleksjoner rundt kvotering er svært sentrale i en argumentasjonsanalyse av debatter om minoritetskvotering. Grunnen til det ligger i LDOs mandat som dreier seg om å håndheve diskrimineringslovgivningen, og å ha en pådriver- og kompetanserolle for reell likestilling (Regjeringen.no).

Jeg mener imidlertid at det resterende intervjumaterialet fortsatt gir en form for representativitet i forhold til debattens posisjoneringer, og at intervjudataene dermed fortsatt representerer en grundigere tilnærming til sentrale posisjoneringer i debatten enn tekstmaterialet kan gi.

De tre politiske partiene jeg har intervjuet representerer altså ulike tilnærminger til kvotering. SV og FrP er de to eneste partiene som har gjort konkrete vedtak i forhold til kvotering av personer med minoritetsbakgrunn. SV ved å programfeste at de ønsker ”å innføre kvotering av minoritetsspråklige arbeidssøkere ved ansettelser i offentlig sektor” (Sv.no), FrP ved å programfeste at de *ikke* ønsker ”at det fra det offentliges side skal forekomme noen form for kvotering basert på rase, religion, kjønn eller etnisk opprinnelse, og at alt lovverk skal gjøres nøytralt i samme henseende” (Frp.no). Disse partiene representerer dermed motpolene i norske debatter om kvotering av etniske minoriteter. Grunnen til at jeg i tillegg ønsket å snakke med Arbeiderpartiet er at partiet i mange sammenhenger står for en mellomposisjon i norsk politikk, og dette gjelder også når det gjelder kvoteringsspørsmålet. Partiet har ikke gått inn for minoritetskvotering, men har imidlertid i en årrekke kvotert kvinner i egen organisasjon, og vært pådriver for kvotering av kvinner i mange sammenhenger, sist i forbindelse med styrekvotering. Arbeiderpartiet ønsker å ”forskjellsbehandle kjønn når dette er nødvendig for å skape full likestilling”, og går inn for ”at det i bedriftsstyrer, offentlige styrer og utvalg skal være minst 40 prosent av begge kjønn” (Dna.no). Arbeiderpartiet ser altså kvotering som et egnet virkemiddel i forhold til kjønn, men har ikke vedtatt at de ønsker å innføre kvotering av personer med innvandrebakgrunn. Dette betyr imidlertid ikke at partiet nødvendigvis er motstandere av et slikt virkemiddel, eller vil fortsette å være

det, ettersom programfesting er en langsom prosess. Samtidig er det åpenbart motstand i partiet, ettersom det altså ikke er vedtatt å gå inn for dette.

Jeg har benyttet meg av semistrukturert intervju med utgangspunkt i en intervjuguide. Som Mikkelsen (1995:103) viser, kjennetegnes denne typen intervju av at alle informantene i hovedsak har vært innom de samme temaene, men at rekkefølgen for temaer og spørsmål ble tilpasset de ulike intervjuene. Fordelene med denne måten å gjennomføre intervju på er at intervjuguiden systematiserer datainnsamlingen noe ved å sørge for at alle informantene er innom de samme temaene, samtidig som intervjuene er åpne og fleksible (Mikkelsen 1995:103). Svakheten er at uoppmerksomhet kan føre til at viktige spørsmål blir utelatt eller ikke fulgt opp, samtidig som fleksibiliteten i temarekkefølge og spørsmålsformuleringer kan gi substansielt ulike svar og perspektiver, og dermed redusere muligheten for å sammenligne svarene (Mikkelsen 1995:103).

3.3 Etske refleksjoner

Etske problemer innen kvalitativ forskning handler i første rekke om hensyn og varsomhet i forhold til informantene. Prinsipper om informert samtykke, konfidensialitet og mulige uheldige konsekvenser av å delta i et forskningsprosjekt står sentralt (Thagaard 2003:23-27). Informert samtykke er i dette prosjektet ivaretatt gjennom at informantene fikk informasjon om formålet med prosjektet og hva slags informasjon jeg var interessert i, før de sa ja til å stille opp. I tillegg fikk de tilbud om å lese den delen av oppgaven som bygde på intervjuet med dem, før prosjektet ble avsluttet. Jeg har fått tilbakemelding fra tre av informantene, hvorav en har trukket sine sitater tilbake. De to andre hadde ingen eller minimale innvendinger. Jeg har sikret mine informanter konfidensialitet gjennom å anonymisere dem i den ferdige analysen. I tillegg har jeg anonymisert datamaterialet ved å slette båndopptak og lydfiler.

Informantene er imidlertid intervjuet i kraft av sin posisjon, og deres personlige beretninger og liv har dermed ikke vært det sentrale. Spørsmålene jeg har stilt og temaene jeg har ønsket informasjon om, kan ikke sies å være personlige eller sensitive. Steinar Kvale (2007:214-215) skiller mellom to tilnærminger til intervjupersonen i kvalitative forskningsintervju. På den ene siden kan man se den intervjuede som informant eller vitne, og på den andre siden kan man se informanten som en representant eller et analyseobjekt. Intervjupersonen er å anse som representant eller analyseobjekt når det er dennes personlige erfaring som er gjenstand for interesse. I dette prosjektet er det imidlertid intervjupersonens observasjoner, erfaringer og kunnskap i kraft av den posisjon hun innehar som har vært av betydning. Dermed er mine intervjupersoner å anse som informanter eller vitner. Jeg mener det er færre etiske vanskeligheter knyttet til å intervju personer som informanter eller vitner sammenliknet med å intervju personer som representanter eller analyseobjekt, ettersom sensitive personopplysninger ikke er sentrale i samme grad.

Imidlertid behandles sensitive personopplysninger i forbindelse med intervjuene, ettersom politisk oppfatning regnes som dette. Prosjektet er meldt til, og tilrådd av, Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

3.4 Analytisk tilnærming

Det analytiske arbeidet med dette prosjektet har bestått i å tolke tekst. Tekstene har bestått av avisartikler og avisinnlegg på den ene siden, og intervjuutskrifter på den andre. Målet har vært å oppnå en gyldig forståelse av meningen i tekstene.

Det analytiske arbeidet med tekstmaterialet har bestått i å gå systematisk gjennom det, og klassifisere typer av argumenter i forhold til hverandre. Jeg organiserte artiklene under hovedoverskriftene *for* og *i mot*. Deretter grupperte jeg argumenter som liknet hverandre sammen under underoverskrifter. Dette ga meg oversikt over hvilke typer av argumenter som forekom oftest, og hvilke variasjoner de hadde.

Deretter ordnet jeg tekstene og argumentene etter en tidsakse. Poenget var å finne hovedtrekkene i ulike tidsperioder, for deretter å kunne se det hele i sammenheng, som endring over tid.

Når det gjelder intervjuene, tok jeg dem for meg hver for seg, men stilte de samme spørsmålene til alle tekstene. Hva er holdningen til minoritetskvotering? Hvordan begrunnes holdningen? Hvordan resonneres det rundt legitimitet og rettferdighet?

Et viktig poeng er imidlertid at målet har vært å meningsfortolke den offentlige meningsdannelsen og de legitime og formelt gyldige argumentene, ikke ”de egentlige grunnene” til de ulike aktørenes holdning til minoritetskvotering, dersom slike skulle finnes (jf Teigen 2003:39).

3.5 Reliabilitet og validitet

Gjennom å redegjøre for datainnsamling og analytisk tilnærming, mener jeg å ha vist at datamaterialets reliabilitet og validitet er tilfredsstillende. Jeg har argumentert for dataenes reliabilitet ved å gjøre rede for hvordan jeg har gått fram for å samle inn datamateriale, og ved å peke på mulige svakheter. Selv om datamaterialet kunne representert en større bredde ved et mer utvidet søk, mener jeg å ha argumentert for at datamaterialet likevel har en tilfredsstillende kvalitet, ettersom det er svært sannsynlig at mine konklusjoner likevel ville blitt de samme. Jeg mener også å ha argumentert for at heller ikke LDOs tilbaketrekking av sitater endrer resultater eller konklusjoner, på annen måte enn at LDOs ståsted i debatten ikke er redegjort for og analysert. Til sammen mener jeg det er grunn til å feste lit til materialet som helhet, og at det gir gode forutsetninger for å belyse problemstillingene.

4. Analyse

I dette kapittelet skal jeg legge fram det innsamlede datamaterialet og knytte det til de teoretiske perspektivene som ble diskutert i kapittel to. Poenget er å vise hvilke typer av argumenter som kjennetegner debatter om minoritetskvotering i en norsk kontekst, diskutere likheter og forskjeller mellom debatter om minoritetskvotering og andre debatter om positiv særbehandling, samt belyse sammenhenger som kan være med på å forklare hvorfor regjeringen setter i gang med kvoteringsforsøk akkurat nå.

Den første delen av dette kapittelet tar for seg debatter om minoritetskvotering i norske aviser. Jeg tar utgangspunkt i hvordan debatten har utviklet seg og endret seg over tid. Deretter følger analysene av intervjuene jeg har gjort med SV, Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet. Fokus her vil være hva partiene mener om minoritetskvotering, og hvorfor. Til sammen mener jeg dette gir god innsikt i hva som kjennetegner debatter om minoritetskvotering i en norsk kontekst. Deretter skal jeg diskutere de empiriske funnene i lys av Teigens (2003:49-51) typologi over hovedargumenter i debatter om positiv særbehandling, som danner rammen for diskusjonen i siste del av dette analysekapittelet.

4.1 Minoritetskvotering i norske aviser

Debattene om minoritetskvotering i norske aviser er mindre og færre enn debattene om kjønnskvotering. Jeg ser to mulige årsaker til det. For det første er innvandring et relativt nytt fenomen i Norge, ettersom vi i denne sammenhengen forholder oss til *den nye innvandringen* etter 1960. Siden innvandringen i seg selv er relativt ny, er også debatten om innvandringen relativt ny. Sammenliknet med land som USA og India, som har lengre tradisjoner for minoritetskvotering og debatter om positiv særbehandling, har Norge en kort historie som heterogent samfunn. I USA og India omfatter kvoteringsordningene først og fremst henholdsvis den afro-amerikanske befolkningen og befolkningsgrupper som tilhører lavkaste. I Norge er det

innvandrerbefolkningen som vil omfattes av ordningen, og det er altså snakk om en innvandrerbefolkning som innvandret for relativt kort tid siden.

Den andre grunnen henger sammen med den første. Ingen politiske partier gikk inn for kvotering av personer med innvandrerbakgrunn før SV vedtok dette i 2004. Før 2005 er det kun få og spede tilløp til debatt. At det finnes flere innlegg i debatter om minoritetskvotering etter 2005, kan ha sammenheng med at SV har kommet i regjering, og går inn for å innføre kvoteringsordninger. Jeg mener altså at debatten aktualiseres etter 2005 fordi regjeringen vurderer og utreder et kontroversielt og omdiskutert tiltak, som det er stor og grunnleggende uenighet om.

Jeg har delt presentasjonen av avisdebattene inn i tre perioder. Jeg vil vise hva som kjennetegner hver periode for å få fram endringer over tid. Den første perioden går fra 1997 til 1999, den andre perioden går fra 2002-2003, og den tredje perioden går fra 2005-2007. Datamaterialet består av innlegg fra disse periodene. Ingen av innleggende i datamaterialet er skrevet mellom disse periodene.

4.1.1 1997-1999: Kvotering som feil medisin

I februar 1997 ble Stortingsmeldingen *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* lagt fram (St.meld.nr.17 (1996-97)). Daværende kommunalminister Kjell Opseth mente den gangen at kvotering ikke var et egnet virkemiddel for bedre integrering av innvandrere i det norske samfunnet og la hovedvekten på viktigheten av norskopplæring (NTBtekst 25.2.1997).

Hovedprinsippet i meldinga er like rettigheter - like plikter, og på den bakgrunn mener Opseth det er galt både å gå inn for et minoritetsombud og kvotering til arbeid eller utdanning. Han understreker også innvandrernes egen plikt til å bidra til egen integrering. (...) Opseth mener innvandrernes største hindring for å komme inn på arbeidsmarkedet er manglende norskkunnskaper, men medgir at diskriminering også er et problem (NTBtekst 25.2.1997).

Å trekke fram manglende norskkunnskaper er å fokusere på egenskaper ved innvandrerne selv, snarere enn trekk ved det norske samfunnet, når sysselsetting blant

minoritetsbefolkningen skal forklares. Vektleggingen av manglende norskkunnskaper er et uttrykk for den tilnærmingen humankapitalteorien representerer i forhold til sysselsetting for minoritetsbefolkningen. Dårlige språkkunnskaper er en av faktorene denne teorien bruker til å forklare lavere sysselsetting blant minoritetsbefolkningen sammenliknet med befolkningen som helhet. Andre egenskaper ved innvandrerne selv som kan forklare denne ulikheten er i følge humankapitalteorien mangel på formell utdanning, og her er utdanning fra mottakerlandet mest verd, samt kort botid (Støren 2006:145-148). Anniken Hagelund (2003) har analysert den politiske innvandringsdiskursen mellom 1970 og 2002. Hun viser at stortingsmeldingen *Om innvandringen og det flerkulturelle Norge* fra 1997 markerer et skifte i tilnærmingen til integrering av innvandrerbefolkningen. Der norske myndigheter tidligere hadde vært mest opptatt av hvordan staten best kunne organisere seg for å møte utfordringene den nye innvandringen innebar for velferdsstaten, legges det i integreringsmeldinga fra 1997 i tillegg en større vekt på innvandrerne eget ansvar for egen deltakelse og integrering (Hagelund 2003:188). Hagelund peker dermed på det samme, regjeringen mener nøkkelen til integrering ligger i egenskaper ved innvandrerne selv, de må gjøre det de kan for å lykkes med egen integrering. Dette utelukker selvfølgelig ikke at det samtidig kan arbeides mot diskriminering, og tiltak mot diskriminering er også et tema i meldinga. Tiltakene mot diskriminering er først og fremst knyttet til bedre håndheving av eksisterende lovverk, innføring av forbud mot forskjellsbehandling ved ansettelse, opplæring og kompetanseheving av offentlig ansatte i førstelinjetjenesten i alle etater, tiltak mot rasistisk motivert vold, bedre mulighetene for juridisk bistand for personer som blir utsatt for diskriminering, økt bruk av konfliktråd, samt utvikling av kunnskap om art og omfang på diskriminering i Norge (St.meld.nr.17 (1996-97)). Poenget er imidlertid altså at forklaringer som handler om språk og utdanning tillegges mer vekt enn diskriminering, selv om tiltak mot diskriminering også er en del av bildet.

Samtidig med at regjeringen ikke gikk inn for minoritetskvotering som virkemiddel mot diskriminering i *innvandrermeldingen*, var det i februar 1997 flertall i formannskapet i Bergen for å bruke nettopp kvotering som virkemiddel for å øke

andelen med minoritetsbakgrunn blant de ansatte i Bergen Kommune. SV hadde tatt initiativ til diskusjonen i formannskapet, og var det partiet som sammen med RV ville gå lengst i å kvotere etniske minoriteter ved ansettelse i kommunen. Arbeiderpartiet foreslo å vurdere moderat kvotering. Kristelig Folkeparti og Høyre var usikre på om kvoteringsregler var rett vei å gå, selv om de gjerne ville vise godvilje. Og Fremskrittspartiet synes i likhet med rådmannen at Bergen kommune ikke burde ha spesielle ansettelsesregner for innvandrere (Bergens Tidende Morgen 13.2.1997). Lederen for Det Felles Innvandrerråd i Hordaland, Miriam Mafi, skriver i en kronikk i Bergens Tidende Morgen 21.3.1997 at hun er svært positiv til forslaget som har blitt lagt fram. Hun mener at flyktninger og innvandrere blir satt utenfor arbeidslivet fordi de har en annen etnisk bakgrunn, og at dette er et brudd med de demokratiske verdiene det norske samfunnet er bygget på. Hun peker på at mange ikke får brukt sine kvalifikasjoner.

Dette med kvotering i forhold til arbeidsmarkedet er en positiv ordning som vil hjelpe kvalifiserte innvandrere og flyktninger til å få muligheten til å bruke den kompetansen de har (Bergens Tidende Morgen 21.3.1997).

Hun legger dermed, i likhet med flertallet i Bergen kommunes formannskap, vekten på trekk ved samfunnet når hun skal forklare den lave sysselsettingen blant minoritetsbefolkningen. Dermed blir det sentrale å endre trekk ved samfunnet som holder minoritetene ute, altså få slutt på diskriminering. Kvotering som virkemiddel trekkes fram som sentralt.

Disse to artiklene illustrerer dermed et sentralt poeng. Hva som oppfattes som årsaken til høyere arbeidsledighet blant personer med minoritetsbakgrunn, legger i stor grad føringer for hvilke tiltak man mener vil være gode. Å gå inn for kvoteringsordninger forutsetter at man legger vekten på trekk ved samfunnet når man skal forklare årsakene til den høye arbeidsledigheten. Diskriminering må forstås som et sentralt hinder for integrering for at kvoterings som virkemiddel skal gi mening.

De to siste artiklene i mitt datamateriale som omhandler kvotering av etniske minoriteter dette året tar for seg kvotering på kulturfeltet. Khalid Salimi ble som første nordmann med innvandrerbakgrunn utnevnt til nestleder i Norsk Kulturråd, og måtte svare på spørsmål om han mente kvotering måtte til for å trekke minoriteter inn i kulturlivet på utøversiden (Dagbladet 22.2.1997). Han var den gang ingen tilhenger av kvotering.

Nei, jeg er skeptisk til kvotering (...) Kulturlivet skal ikke styres av staten, sluttresultatet må alltid være basert på kvalitet (Dagbladet 22.2.1997 og Dagbladet 20.03.1997).

Han forutsetter dermed at kvotering innebærer eller kan innebære en forringelse av kvalitet. Salimi er her inne på skillet mellom moderat og radikal kvotering. Moderat kvotering innebærer altså at dersom to søkere står likt velger man personen med etnisk minoritetsbakgrunn. Dette vil altså ikke ha innvirkning på kvalitet, da det er et hensyn som settes over hensynet til minoritetsbakgrunn. Radikal kvotering innebærer imidlertid at man velger personen med minoritetsbakgrunn dersom personen kan vise til et tilfredsstillende minimumskrav av kvalifikasjoner. Her kan man altså risikere at en person med lavere utdanning, kompetanse eller erfaring kan velges foran personer som ville vært mer kompetent til jobben eller vervet. Når det gjelder radikal kvotering kan det altså argumenteres for at ikke den mest kvalifiserte søkeren alltid får jobben eller vervet. Teigen (2003:28) peker på at denne tilnærmingen legger til grunn ”dominerende forestillinger om at posisjonene i samfunnet skal fordeles etter meritokratiske kriterier”. Altså at personers individuelle dyktighet og kompetanse skal ligge til grunn for utvelgelse, både innen utdanning, arbeidsliv og ulike representasjonsbaserte systemer (Teigen 2003). Hun viser imidlertid at også kvoteringstilhengere mener kvalifikasjoner skal ligge til grunn for utvelgelse, og at ”hovedtypene av tiltak for positiv særbehandling bare i begrenset grad foretar justeringer i forhold til et ideal om en rent meritokratisk seleksjon” (Teigen 2003:28). Hun poengterer at debatten om positiv særbehandling dermed preges av at motstandere og tilhengere snakker forbi hverandre (Teigen 2003:28). Dette er Salimis innlegg et eksempel på. Han argumenterer med at kvotering går på bekostning av

kvalitet og kompetanse. Han argumenterer dermed mot radikal kvotering, som om det skulle være det tilhengerne argumenterte for. Imidlertid har jeg ikke funnet noen innlegg som argumenterer for radikal kvotering, eller for at kvalitet og kompetanse kan ofres til fordel for å ansette personer som tilhører det underrepresenterte kjønn eller den underrepresenterte minoritet. I en debatt der tilhengerne argumenterer for å velge søkeren med minoritetsbakgrunn hvis alle kvalifikasjoner står likt, og motstanderne argumenterer mot radikal kvotering, snakkes det mye forbi hverandre. I tillegg går det også an å snu argumentasjonen på hodet, og si at kvotering øker kvaliteten og kompetansen i en organisasjon. Med utgangspunkt i Teigens (2003:50) utilitarismetilnærming, kan man med ressursargumentets humankapitalvariant argumentere for at den totale andelen talent er jevnt fordelt i befolkningen, og at dersom det er få kvinner eller personer med minoritetsbakgrunn i høye stillinger, er det en indikasjon på at det totale talentpotensialet i befolkningen ikke er tilstrekkelig utnyttet. Argumentet er altså at kvaliteten ville økt dersom man klarte å nyttiggjøre seg befolkningens potensial, noe som innebærer å rekruttere fra hele befolkningen.

De tre artiklene fra 1998 er alle svar på det de oppfatter som kvoteringsforslag fra regjeringen. Anne Britt Djuve og Jon Rogstad kritiserer i en kronikk i Dagbladet 24.9.1998 det de anser som et forslag om moderat kvotering fra statsråd Eldbjørg Løwer.

Den gode viljen til tross, det er grunn til å spørre om hvor effektiv kvotering vil være, om mulige utilsiktede konsekvenser, samt om det finnes bedre forslag (Dagbladet 24.9.1998).

Kronikkforfatterne mener det ikke er uproblematisk å ha som forutsetning at søkere kan sammenliknes, og at en av hovedgrunnene til innvandreres vanskeligheter på arbeidsmarkedet nettopp er at ”de fleste norske arbeidsgivere har små forutsetninger for å vurdere kompetansen til personer som har tatt sin utdanning i utlandet” (Dagbladet 24.9.1998). Moderat kvotering forutsetter nettopp sammenlikning, ettersom det er når kandidater står likt at kvotering kan finne sted. Dersom det er

nettopp ved denne vurderingen at personer med minoritetsbakgrunn faller gjennom, vil kvotering ikke være egnet tiltak.

Norske arbeidsgivere vet ikke hva innvandrerne kan, og det vurderes gjerne som for dyrt og tidkrevende å finne det ut (Dagbladet 24.9.1998).

Djuve og Rogstad trekker fram tre tiltak de mener vil være mer effektive enn kvotering. For det første at det må komme på plass nye ordninger for oversetting og godkjenning av utdanning tatt i andre land enn Norge, for det andre at tiltak rettet mot innvandrere ikke bør reduseres i tider med et godt arbeidsmarked, og for det tredje tar de til orde for at alle innvandrere som er kvalifisert for en jobb skal innkalles til intervju. Djuve og Rogstad tar dermed utgangspunkt både i trekk ved arbeidsgiverne og trekk ved innvandrerbefolkningen når de skal komme med forslag til løsninger. De anerkjenner diskriminering som utestengningsmekanisme, og foreslår et tiltak som gir personer med minoritetsbakgrunn muligheten til å vise seg fram, ved at kvalifiserte personer med innvandrerbakgrunn skal innkalles til intervju. Samtidig peker de på at innvandrere ikke får uttelling for utdanning tatt før de kom til Norge. De kombinerer altså teorien om at relativt høyere arbeidsledighet blant minoriteter handler om diskriminering med humankapitalteorien når de legger vekt på at innvandrere mangler relevant utdanning eller har utdanning som er vanskelig å vurdere. Hovedpoenget er at selv om moderat kvotering innføres, forsvinner ikke vurderingen arbeidsgivere gjør i en ansettelsesprosess, og at det ikke er grunn til å tro at dette tiltaket dermed vil være effektivt. Djuve og Rogstad poengterer med det at kvotering ikke er egnet virkemiddel ut fra hva de mener er årsakene til den relativt lavere sysselsettingen. Igjen er det altså hva som oppfattes å være problemet som bestemmer hvorvidt kvotering vurderes som egnet virkemiddel.

Jesper Hansen i Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) mener imidlertid i et innlegg i Aftenposten Morgen 28.9.1998 at Løwers forslag ikke er et forslag om kvotering. Han definerer kvotering som ordninger som ikke har som mål å

ansette den best kvalifiserte, og representer dermed også dem som mener kvotering står i motsetning til kvalitet.

Kvotering er det bare snakk om dersom man ansetter en annen person enn den som er best kvalifisert til jobben. Ministerens forslag legger ikke opp til at det er dette som skal skje. Det handler heller om å få slutt på fortidens ”kvotering” av nordmenn og verdsette innvandrernes særlige kvalifikasjoner for fremtiden (Aftenposten Morgen 28.9.1998).

OMOD operer altså her ikke med skillet mellom moderat og radikal kvotering, men mener kun radikal kvotering kan karakterisere som kvotering. Årsaken til at OMOD ikke ønsker å kalle ordninger kvotering dersom de ikke er av radikal type, kan være et uttrykk for at begrepet kvotering er omstridt og møter mye motstand. Det er sannsynlig at OMOD mener det kan være lettere å oppnå støtte for ordninger som ikke kommer innunder ”kvoteringsordninger”. OMOD ser imidlertid forslaget om å ansette personen med innvandrerbakgrunn dersom to søkere står likt som oppveining for tidligere diskriminering av minoriteter. Hansen bruker dermed et vanlig argument for kvotering til å rettferdiggjøre en ordning han selv ikke mener er kvotering. Årsaken til at han mener regjeringen bør innføre denne typen ordning er at han mener det vil utnytte den kompetansen som minoritetsbefolkningen representerer.

(...) at staten endelig vil anerkjenne den særlige kompetansen som medarbeidere med innvandrerbakgrunn kan tilføre en bedrift eller organisasjon, der det ikke er ansatt innvandrere fra før. (...) Det er nemlig ingen tvil om at medarbeidere med innvandrerbakgrunn i seg selv vil tilføre en homogen ”norsk” organisasjon ekstra kompetanse, med deres særlige kjennskap til minoritetsspråk og – livsformer. (...) Staten trenger den ekstra kompetanse det gir å ha innvandrere blant de ansatte, likesom man også trenger kvinner i etatene, fordi de bringer med seg kvinners erfaringer og kunnskaper (Aftenposten Morgen 28.9.1998).

Hansen mener altså at det er i statens interesse å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn fordi de representerer en tilleggskompetanse i kraft av å være minoriteter eller innvandrere som staten har bruk for. Han argumenterer for at personer med minoritetsbakgrunn vil kunne bidra til nye perspektiv i organisasjonen,

noe som igjen kan bidra til bedre arbeidsmiljø og økt produktivitet. Dette argumentet er det Teigen (2003:50) kaller ressursargumentet. Teigen bruker det som et argument for kvotering. OMODs argumentasjon kan imidlertid også ses som en mangfoldtilnærming i tråd med det Skrentny (2007) presenterer. Altså ikke som et kvoteringsargument, men som en alternativ tilnærming til rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn. Ettersom Hansen selv mener han ikke argumenterer for kvotering, men for fordelene ved å ansette personer med innvandrerbakgrunn, tolker jeg posisjonen hans inn i mangfoldstilnærmingen som Skrentny (2007) representerer.

Ananthakrishnan Subramonia, leder av Antirasistisk Senter og Eigil Osman Jacobsen, skribent og redaksjonsmedlem i Samora Magasin, tar i en kronikk i Aftenposten Morgen 2.7.1999 utgangspunkt i den relativt høye arbeidsledigheten og underrepresentasjonen i råd og utvalg, og mener skjevheten blant annet skyldes manglende nettverk og arbeidsgiveres tendens til å ansette folk som ligner dem selv. Dette ser de som strukturelle hindre for minoritetsbefolkningen, og noe som kvotering kan veie opp for.

At søkere med minoritetsbakgrunn skal gå foran likt kvalifiserte fra den etnisk norske majoriteten, blir betegnet som omvendt diskriminering. Men da glemmer man helt de strukturelle skjevhetene som gjør at ikke-vestlige arbeidssøkere stiller med et handikap. (...) For at ideen om individers rettigheter skal gi full mening, må det eksistere reell sjanselikhhet i samfunnet (Aftenposten Morgen 2.7.1999).

Argumentet tar utgangspunkt i hva som er rettferdig for individene, og konkluderer med at kvoteringsordninger fører til reell individuell sjanselikhhet, og dermed rettferdighet. De mener strukturelle hindre stopper minoriteter i jakten på arbeid, og trekker på den ene siden fram diskriminering fra arbeidsgivernes side, og på den andre siden nettverk. De er da inne på det som kalles teorien om tilstandsavhengighet. Denne teorien forklarer altså ulikhet i sysselsetting med at arbeidsledighet er en selvforsterkende prosess. Tap av nettverk, utdatert utdanning, stigmatisering, og nedadgående sosial mobilitet fører til høyere risiko for arbeidsledighet (Støren 2006:149). Igjen er det årsaksforklaringen som avgjør kvoteringsstandpunktet.

Hovedinntrykket fra debattene om minoritetskvotering i perioden 1997 til 1999 er dermed at motstanderne mener kvotering er feil medisin til feil diagnose. Dersom hovedårsaken til lavere sysselsetting blant minoritetsbefolkningen handler om egenskaper ved minoritetsbefolkningen selv, som manglende norskkunnskaper, er det klart at virkemidlene må være tilpasset dette. Fokus på språkopplæring blir da sentralt. Kvotering blir imidlertid diskutert, og i Bergen er SV allerede i gang med å fremme forslag.

4.1.2 2002-2003: Utålmodighet og motstand

I 2002 dukker for første gang krav om kvotering innen kulturfeltet opp i kvoteringsdebatten. Professor i sosialantropologi, Odd Are Berkaak, har skrevet en rapport om prosjektet Open Scene ved Det Norske Teateret på bestilling fra Norsk kulturråd, og er svært kritisk. Han peker på det han mener er rasisme, ikke-eksisterende dialog og lukkede rom, og mener holdningene som preger norsk teater ikke lar seg endre uten drastiske tiltak.

Jeg mener man må begynne med kvotering på Teaterhøgskolen, det er naivt å tro at dette går av seg selv. Dette er ikke ulikt kvinnekampen, og hvis man ikke hadde hatt drastiske tiltak, hadde det fortsatt vært menn i alle styrerom (Dagsavisen Morgen 6.3.2002).

Dagen etter uttaler Cliff Moustache i Nordic Black Theatre at teatrene har gammeldags ledelse og at man må gå bort fra hierarkiseringen i norsk teater og slutte å overse talenter. Han er imidlertid motstander av kvoteringsforslaget.

Jeg tror ikke på forskjellsbehandling, jeg ønsker ikke å bli ansatt i en rolle som alibi, derfor er jeg i mot kvotering (Dagsavisen Morgen 7.3.2002).

Blant artiklene fra 2002 og 2003 er det flere som peker på at arbeidet med å inkludere minoriteter i ulike deler av samfunnet ikke går av seg selv. En kan spore en økende utålmodighet i forhold til at prosessen tar for lang tid.

Journalist Nanzeen Khan sier til Klassekampen Morgen 8.5.2002 at hun har gått fra å være kvoteringsmotstander til å mene at positiv særbehandling er noe som må til.

Etter det siste halvårets avisdebatt har jeg faktisk endret syn på etnisk kvotering. Tidligere var jeg en innbitt motstander; nå er jeg nesten blitt tilhenger. Vi trenger flere folk med ikke-norsk bakgrunn ikke bare i avisredaksjonene, men i hele den norske intelligentsiaen. I USA og Storbritannia klarer de det i Norge unnskylder vi oss med at vi er "en ung innvandrernasjon". Men vi har jo hatt innvandring i 40 år! Skal vi komme ut av stillstanden, må vi våge å ta mer drastiske grep, konkluderer Khan (Klassekampen Morgen 8.5.2002).

I et intervju med Dagbladet 27.4.2003 sier også Rita Kumar, da nyvalgt leder av Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) at hun har vært kvoteringsmotstander, men at hun nå kanskje er i ferd med å snu.

Jeg har vært imot kvotering. Mye er gjort for å fjerne hindringer i forhold til godkjenningsordninger, språk og manglende erfaring med innvandrere som arbeidskraft, men er det fortsatt mange som ikke får jobb på grunn av sin innvandrerbakgrunn, må kvotering vurderes (Dagbladet 27.4.2003).

Det er nå gått noen år siden integrering kom høyt opp den politiske dagsordenen. Som vist forsto man i 1997 den lave minoritetsdeltakelsen i arbeidslivet først og fremst som et resultat av egenskaper ved innvandrerne selv. Derfor satte man inn tiltak rettet mot dette, samtidig som det ble understreket at innvandrerne selv hadde en individuelt ansvar for å delta i det norske samfunnet og for å integrere seg. Når denne strategien ikke hadde vist seg å gi gode nok resultater, og opplevelsen er at integreringsprosessen ikke går framover slik man hadde ønsket, er det stadig flere som ser seg om etter andre virkemidler. Sann sett kan man forstå et økende fokus på kvoteringsordninger utover på 2000-tallet som et resultat av det debattantene opplever som tidligere feilslåtte tiltak.

Daværende leder for Senter mot etnisk diskriminering, Manuela Ramin-Osmundsen skriver i et debattinnlegg i Dagens Næringsliv 21.3.2002 at mangfold er et viktig mål, og at den fargeblinde tilnærmingen er et hinder for dette. Hun går dermed inn i

problematikken med utgangspunkt i at formell likebehandling ikke alltid gir likebehandling i praksis, og at det heller ikke er denne tilnærmingen som nødvendigvis fører til mest kvalitet.

Å bruke mangfold som konkurransefortrinn og kvalitetsstempel for private og offentlige virksomheter dreier seg om å vektlegge ulikhet i kjønn, etnisitet, alder, utdanning, sosial bakgrunn og kulturell tilhørighet i valget av medarbeidere, ledere eller styremedlemmer. Mangfold i dette perspektivet fokuserer på heterogenitet i teamsammensetninger for å forbedre virksomhetens produktivitet eller resultater. (...) Men målet om mangfold i ledelse og i styrer kan imidlertid bare oppnås om vi kvitter oss med fargeblindheten, det vil si om vi våger å sikre at ulike etniske grupper er representert i ulike samfunnsarenaer (Dagens Næringsliv Morgen 21.3.2002).

Ramin-Osmundsen vektlegger her de positive sidene ved mangfold i rekruttering, og mener mangfold er en forutsetning for kvalitet. Dette synet representerer et alternativ til dem som mener (radikal) kvotering og kvalitet står i et motsetningsforhold. Jeg tolker imidlertid ikke Ramin-Osmundsens innlegg som et innlegg for kvotering, men som et argument for mangfold i rekruttering. Om kvotering brukes som virkemiddel for mangfold, eller om andre rekrutteringsstrategier anvendes, er underordnet for Ramin-Osmundsen, slik jeg tolker innlegget. Poenget er mangfold i rekruttering.

I en kronikk i Aftenposten Morgen 23.6.2003 skriver daværende partiformann Carl I. Hagen og daværende sentralstyremedlem Torgeir Høyen i Fremskrittspartiet at partiet tar avstand fra positiv diskriminering av innvandrere fordi dette impliserer negativ diskriminering av etniske nordmenn.

I tråd med Fremskrittspartiets liberalistiske program kjemper vi for et samfunn hvor det politisk sett er likebehandling av alle norske borgere, uavhengig av hudfarge, religion og etnisk opprinnelse. (...) politisk diskriminering er og forblir en uting, enten det rammer innvandrere eller nordmenn (Aftenposten Morgen 23.6.2003).

Innlegget er en reaksjon på et opprop utformet av Senter mot etnisk diskriminering. Fremskrittspartiets posisjon er altså den fargeblinde posisjonen som Ramin-

Osmundsen i SMED nettopp mente var et hinder for mangfold, kvalitet og konkurransedyktighet. Hagen og Høien argumenterer på sin side for at det er rettferdig å behandle alle likt. De vektlegger prinsippet om ikke-diskriminering og likebehandling, og ser positiv særbehandling som en form for diskriminering av dem som ikke omfattes av ordningene. Hagen og Høien representerer her det Teigen (2003:49) kaller ikke-diskriminerings- eller likebehandlingsargumentet. Denne posisjonen innebærer en avvisning av gruppebaserte ordninger og diskriminering som årsak, som kjennetegner Hagen og Høiens innlegg. Som vist tidligere henger det å gå inn for kvotering sammen med å forstå diskriminering som årsak til den relativt høyere arbeidsledigheten og underrepresentasjonen blant etniske minoriteter.

Uenigheten som her er representert ved innleggene til Ramin-Osmundsen og Hagen og Høien, har en parallell til debatten i USA på 60-tallet. Begrepene *fargeblindhet* og ikke-diskriminering sto sentralt i den amerikanske debatten, før en mer *fargebevisst* politikk ble innført med *affirmative action*-ordningene (Skrentny 2007, Moen 1998). Hagen og Høien står for den fargeblinde tilnærmingen. Affirmative action ble legitimert med at den fargeblinde politikken ikke førte til likebehandling i praksis (Skrentny 2007, Moen 1998). Den posisjonen Ramin-Osmundsen står for i dette innlegget vektlegger også bakgrunnsvariabler som kjønn, etnisitet og alder i seleksjonsprosesser, men begrunnelsen er en annen. Hun legitimerer det ikke med å veie opp for tidligere eller pågående diskriminering, eller med at minoriteter har rett til å bli inkludert. Hun legitimerer *fargebevisstheten* med konkurransefortrinn og bedre resultater. Derfor tolker jeg hennes innlegg inn i en mangfoldsdiskurs, slik den presenteres av Skrentny (2007). Det kan ikke utelukkes at hun er positiv til kvotering, men dette kommer ikke fram i innlegget.

Det mest fremtredende med debatten i perioden 2002-2003 er utålmodigheten. Unnskyldningen om at Norge er en ung innvandrernasjon holder ikke lenger, og flere går inn for kvotering med begrunnelsen om at integreringspolitikken ikke virker etter hensikten, og at mer dramatiske tiltak må til. Påstander om at diskriminering er et

betydelig problem for minoritetsbefolkningen blir tydeligere. Samtidig blir innvandrerbefolkningens ressurser trukket fram som et uutnyttet konkurransefortrinn.

4.1.3 2005-2007: Regjeringen snur

Hovedvekten av innleggene jeg fant, og tok med i videre analyse, ble produsert mellom 2005 og 2007. Langt de fleste bidragene sto på trykk i 2006. Jeg mener dette henger sammen med at arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen i januar 2006 lanserte kvotering som ett mulig tiltak regjeringen skulle vurdere (Dagbladet 27.1.2006). Som jeg skal vise, ser det ut til at regjeringen vurderer dette virkemiddelet først og fremst som et resultat av at SV er med i regjeringen.

I mars 2005 finner jeg det første innlegget om kvotering innad i de politiske partiene. Tidligere har kvoteringsdebatten i hovedsak handlet om arbeidsliv, først og fremst ansettelser i offentlig sektor, i tillegg til en debatt om kvotering innen teater og scenekunst i mars 2002. Knut Kjeldstadli skriver i et innlegg i Klassekampen 30.3.2005 på vegne av Oslo SVs gruppe for etnisk likestilling at det er på tide at partiet reserverer to plasser i landsstyret for personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Han trekker fram mange grunner til at dette er viktig, blant annet trekkes paralleller til kjønnskvalotering.

(...) kvotering er brukt når det gjelder kjønn, nettopp i erkjennelsen av at dette var og er nødvendig for å motvirke et skeivt maktforhold. Det samme gjelder forholdet mellom majoritet og minoritetene, selv om tallforholdet ikke er det samme (Klassekampen 30.3.2005).

Sammenlikningen med kjønnskvalotering tar utgangspunkt i at det skjeve maktforholdet er det samme. Det er altså de strukturelle hindrene som er fellesnevneren mellom kjønnskvalotering og etnisk kvotering, og det er grunnen til at kvotering er rett virkemiddel. Igjen blir det altså tydelig hvordan diskriminering som årsaksforklaring er en forutsetning for å gå inn for kvotering.

I en artikkel i Dagsavisen 19.8.2005 tar en annen SV-politiker til orde for kvotering innen kulturfeltet. SVs Ågot Valle mener det er viktig å sørge for ordninger som sikrer minoritetene likestilt tilgang i kulturlivet. Hun nevner flere mulige tiltak, blant annet dokumentasjonsstipend, mentorordninger og kunstutdanningenes og kunsthøgskolenes ansvar for å trekke inn nye uttrykk, i tillegg til kvotering.

Jeg er redd vi ikke kommer utenfor en kvoteringsordning for minoritetskulturen i forhold til økonomiske tilskudd. Jeg vet miljøene selv har delte meninger om dette, men uten kvotering vil ting gå veldig sent (Dagsavisen 19.8.2005).

I 2005 ser det altså ut til at SV er for kvoteringsordninger, og det begrunnes blant annet med et systematisk skjevt maktforhold mellom minoritet og majoritet, samt utålmodighet i forhold til tiltak som kan motvirke dette. Dette er i tråd med argumentene for kvotering som tar utgangspunkt i individuell rettferdighet og at kvotering skal veie opp for diskriminering.

Også kvotering innen fagbevegelsen seiler opp som sak i 2005. Bakgrunnen var en FAFO-rapport, som Monica Lund og Jon Horgen Friberg sto bak. Rapporten het "Én mann - én stemme", og ble laget på oppdrag fra LO (Dagbladet 29.11.2005). Bjørgulv Braanen tar i Klassekampen 23.11.2005 utgangspunkt i FAFO-rapporten, og mener at tiden er moden for kvotering i norsk fagbevegelse. Han mener det er åpenbart at ikke-diskrimineringstilnærmingen ikke er tilstrekkelig for å trekke folk med innvandrerbakgrunn med i arbeidsliv og fagbevegelse, men at dette er viktig, både for minoritetene og fagbevegelsen selv.

For norsk fagbevegelse er det viktig å innse at dette ikke bare handler om å gi alle de samme mulighetene, men også om fagbevegelses kampkraft. Hvis folk med innvandrerbakgrunn holdes ute, går fagbevegelsen glipp av en hardt tiltrengt vitamininnsprøytning, som på avgjørende vis vil kunne bidra til å øke organisasjonens gjennomslagskraft (Klassekampen 23.11.2005).

Han er altså opptatt av minoriteters rettigheter, men legger fokuset i større grad på hva fagbevegelsen selv kan oppnå ved å inkludere minoriteter. Han støtter altså den

typen mangfoldargument som daværende daglig leder i SMED Manuela Ramin-Osmundsen gikk inn for, og som også OMOD trakk fra tidligere. Han fokuserer på hva fagbevegelsen har å tjene på å inkludere minoriteter, snarere enn på at minoriteter har rett til å bli inkludert. Dette er i tråd med Skrentnys (2007) mangfoldstilnærming, men kan også være et ressursargument for kvotering i tråd med Teigens (2003:50) utilitaristiske tilnærming til kvoteringsargumentasjon.

Lederen for Fagforbundet i Barne- og Familieetaten Elvis Chi Nowosu mente det var pinlig at ingen med minoritetsbakgrunn var representert i LO-kongressen til tross for at personer med minoritetsbakgrunn utgjør over ti prosent av medlemsmassen. Han tok til orde for å reservere styreplasser til minoriteter, og begrunnet det med behovet for representasjon (Dagbladet 29.11.2005).

Fagbevegelsen må også speile medlemsmassen (Dagbladet 29.11.2005).

I en kronikk i Aftenposten Morgen 13.1.2006 tar Teepo Abid Ali utgangspunkt i at statsminister Jens Stoltenberg har uttalt at han er i mot kvotering av etniske minoriteter for å møte diskriminering på arbeidsmarkedet. I følge Ali ville statsministeren heller satse på norskopplæring og introduksjonsprogram. Kronikkforfatteren mener arbeidet som er gjort i forhold til å integrere minoriteter på arbeidsmarkedet har mislyktes, og at statsministeren bygger opp under myter om at etniske minoriteter er en ensartet gruppe som ikke snakker godt norsk. Han mener det er for enkelt å avvise kvotering som virkemiddel når andre tiltak har vist seg å ha minimal effekt (Aftenposten 13.1.2006). I en kommentar i Aftenposten Morgen 14.1.2006 trekker også Knut Olav Åmas fram at Stoltenberg har avvist kvotering av etniske minoriteter som virkemiddel, og at kvotering heller ikke er nevnt i Soria Moria-erklæringen.

Hvorfor, når kvotering har gitt så gode resultater i norsk kjønnslikestilling, og har gjort USA til verdens fremste flerkulturelle land? Hvorfor, når kvalifiserte personer i høy grad finnes, og Regjeringen vil ”gå foran som veiviser og døråpner”, som statsministeren skrev i Dagsavisen forrige lørdag? (Aftenposten Morgen 14.1.2006).

Fram til begynnelsen av 2006 var det altså ingenting som tydet på at kvotering sto på regjeringens dagsorden. 27.1.2006 har imidlertid regjeringen snudd. I første omgang lanseres den tidligere omtalte ordningen som Anne Britt Djuve og Jon Rogstad gikk inn for i Dagbladet 24.9.1998, med at alle statsbedrifter blir pålagt å innkalle kvalifiserte innvandrere til jobbintervju. Denne ordningen er en form for positiv særbehandling, men er ikke kvotering. Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen sier imidlertid til Dagbladet at også kvotering drøftes som mulig virkemiddel, men at det er et følsomt tema (Dagbladet 27.1.2006).

Jeg er ikke der i dag at jeg kan si vi vil lage en kvoteringsordning, men vi har det på dagsordenen i planarbeidet. Argumentene for kvotering er at vi i det norske samfunn har erfaring med at det er virkningsfullt (Dagbladet 27.1.2006).

Statsråden mener altså at erfaringene med kjønnskvoltering er et argument for å utvide ordningene til også å gjelde personer med innvandrerbakgrunn. Hanssen trekker imidlertid også fram motargumenter.

Argumentene mot, som vil bli brukt, er at det er feil at ikke den best kvalifiserte alltid skal få jobben (Dagbladet 27.1.2006).

Hanssen setter her kvotering opp mot kvalitet, slik jeg tidligere har vist at andre også har gjort. Dette argumentet kan brukes både i mot kvinnekvoltering og minoritetskvotering. Statsråden mener imidlertid i tillegg at det er andre forhold å ta hensyn til når det gjelder minoritetskvotering. Forhold som ikke gjelder i debatter om kjønnskvoltering.

(...) det som bekymrer meg ved å bruke kvotering i denne sammenhengen, er at det kan trigge understrømninger som vi vet finnes i samfunnet. (...) Det skal ikke avgjøre vårt standpunkt i denne saken. Men jeg mener det er viktig å sikre oss aksept i befolkningen for det vi gjør (Dagbladet 27.1.2006).

Hanssen er her inne på det som har med legitimering å gjøre. En ordning eller et tiltak er avhengig av aksept i befolkningen for å ha legitimitet. Dersom en ordning ikke har

tilstrekkelig legitimitet, og likevel gjennomføres, er poenget at det kan resultere i uheldige kontraeffekter. Teigen (2003:51) viser at positiv særbehandling er blitt kritisert fra feministisk hold for at tiden og energien det tar å debattere omstridte kvoteringsordninger ikke står i forhold til utbyttet. I stedet er resultatet av debattene en økende motstand mot ordningene og mot grupper ordningene er ment å tjene. Hanssens argumentasjon er her inne på det samme.

Dagen etter at Hanssen har lansert kvotering som mulig virkemiddel, skriver VG på lederplass at de er skeptiske.

Med en stadig mer utdannet innvandrerbefolkning, og en solid satsing på virkemidler som bedre norskopplæring og tiltak for økt gjensidig kulturforståelse, tror vi mye av skepsisen mot å ansette mennesker med innvandrerbakgrunn vil forsvinne. Bruk av kvotering ved ansettelser, slik Hanssen røper at han nå vurderer, frykter vi vil ha motsatt effekt. Å pålegge alle statsbedrifter å innkalle innvandrere med relevant utdanning og bakgrunn til intervju er å gå langt nok i bruk av tvangsmidler (VG 28.1.2006).

VG mener altså på lederplass at skepsisen mot å ansette personer med minoritetsbakgrunn vil øke dersom kvotering blir innført, og at ordningen dermed vil virke mot sin hensikt, samtidig som inkludering av minoritetsbefolkningen på arbeidsmarkedet er noe som vil gå seg til med tida til hjelp. Også direktør Runa Opdal i KS Bedrift argumenterer med at kvotering kan ha kontraeffekter.

Kvalifiserte søkere med ikke-norske navn bør innkalles til intervju. Men jeg er redd kvotering kan gi feil fokus og virke stigmatiserende (Kommunal Rapport 15.2.2006).

4.4.2006 skriver Aftenposten på lederplass at de også er skeptiske til å innføre kvotering av etniske minoriteter i arbeidslivet.

For det må gjøres med virkemidler som flertallet av befolkningen kan akseptere. (...) Å bruke et slikt virkemiddel for å tilgodese en minoritet på under ti prosent av befolkningen er langt mer problematisk enn å innføre

kjønnskvolterung for å gi den kvinnelige halvpart sikrere tilgang til sentrale posisjoner (Aftenposten Morgen 4.4.2006).

John Olav Egeland skriver i en kronikk i Dagbladet 20.4.2006 at kulturminister Trond Giske er positiv til etnisk kvotering i kulturlivet, og stiller spørsmålsteqn ved om kvotering er beste vei til frigjøring og likestilling.

Utstrakt kvotering vil omdanne samfunnet til et lappeteppe av grupper som har fått sine interesser anerkjent som legitime og viktige. (...) krever strenge gruppe definisjoner og klar tilhørighet. (...) Hvorfor vil kulturminister Trond Giske og andre skjerpe gruppeinndelingen når vi vet at slik segresjon kan gi grobunn for fordommer og rasisme? (Dagbladet 20.04.2006).

Hanssens lansering av kvotering som et tiltak regjeringen vurderer møtes altså med argumenter om kontraeffekter og legitimeringsproblemer. Dette er argumenter som ikke har vært framme i innlegg mot kvotering tidligere, og som blir satt fram fordi kvotering for første gang kan bli en realitet. Etter at Trond Giske lanserte kvotering som ett mulig tiltak blant flere for å øke det flerkulturelle Norges engasjement i kunst- og kulturlivet (Aftenposten Morgen 18.5.2006), viste imidlertid Aftenposten på lederplass en ny holdning til kvotering. Der de en måned tidligere mente at kvotering manglet legitimitet i befolkningen, mente de nå at Giske var på rett vei når han tok ”til orde for at det bør være en viss andel innvandrere i besluttende organer, styrer, stipendkomiteer og utvalg i kulturlivet” (Aftenposten Morgen 18.5.2006). Aftenposten trekker fram at utviklingen går for langsomt.

Uten å praktisere en slik kvotering vil arbeidet med å få større bredde i disse viktige fora ganske enkelt gå for langsomt. Resultatet blir at vi ikke får et Kultur-Norge som avspeiler mangfoldet i det samfunn vi i dag lever i (Aftenposten Morgen 18.5.2006).

Fremskrittspartiets innvandringspolitiske talsmann Per-Willy Amundsen karakteriserer imidlertid i Dagens Næringsliv 30.8.2006 forslag om kvotering av ikke-vestlige innvandrere som tankeløs rasisme, og mener kvoteringsordninger vil

føre til et system der hudfarge bestemmer mulighetene i arbeidslivet, noe som ordningene nettopp er ment å få slutt på.

De vil bekjempe rasisme og griper til rasisme. (...) Kvotering vil føre til at etniske nordmenn føler seg forbigått (...). (Dagens Næringsliv Morgen 30.8.2006).

I en kronikk i Aftenposten Morgen 20.9.2006 påpeker imidlertid it-gründer Rana Shahzad at man i Norge nesten utelukkende diskuterer innvandring som et problem, ikke som en mulighet. Han påpeker at bedriftene har mye å tjene på å se innvandrerbefolkningen som ressurser.

For norsk samfunnsøkonomi og næringsliv er det en vesentlig konkurransefaktor å lykkes med å utnytte det totale befolkningsgrunnlaget i søkingen etter kompetent arbeidskraft. I en mer globalisert verden vil flerkulturelle medarbeiderteam være en betydelig faktor for å bygge levedyktige organisasjoner og bedrifter (Aftenposten Morgen 20.9.2006).

Shahzad er i mot kvotering fordi han mener det ikke løser noe, snarere tvert i mot, og han mener det er urealistisk å innføre kvoter for alle grupper som ikke får seg arbeid. Han mener bedriftslederne må se mulighetene knyttet til minoritetsbefolkningen, snarere enn problemene.

De glemmer at innovasjon og konkurransekraft skapes i spenningsfeltet mellom ulikhetene, ikke likhetene (Aftenposten Morgen 20.9.2006).

Shahzads argumentasjon er nok et eksempel på mangfoldtilnærmingen som Skrentny (2007) mener kjennetegner amerikansk debatt. Han vektlegger hva bedrifter, organisasjoner og etater har å tjene på en mangfoldig sammensatt stab. Tanken er at dette skaper bedre arbeidsmiljø og øker produktiviteten. Fokuset er igjen ikke på minoriteters rett til å bli inkludert, men på bedrifters utbytte av å inkludere minoriteter.

Perioden mellom 2005 og 2007 preges først og fremst av flere innlegg enn tidligere, samt at kvotering nå kan bli en realitet. Tilhengerne trekker fram erfaringene med kjønnskvoltering, utålmodighet i forhold til integrering og inkludering, og at utviklingen mot et integrert samfunn går for sakte. Motstanderne trekker hovedsakelig fram at ordningene ikke har tilstrekkelig støtte i befolkningen, at de dermed mangler legitimitet, og at de kan føre til økte negative holdninger overfor innvandrere i majoritetsbefolkningen.

4.2 Sentrale aktører

Jeg skal i denne delen ta for meg de tre intervjuene jeg har gjennomført med Sosialistisk Venstreparti (SV), Arbeiderpartiet (Ap) og Fremskrittspartiet (FrP). Intervjuene er altså ment som supplement til tekstmaterialet, og som en mer strategisk tilnærming til ulike aktører og posisjoneringer i debatten.

4.2.1 SV: Kvotering som mottrykk til diskriminering

SV har programfestet å jobbe for innføring av kvotering av etniske minoriteter ved ansettelser i offentlig sektor. Dette ble vedtatt av landsstyret i 2004. Det ble debattert hvorvidt kvotering innad i partiet også skulle bli en del av programmet, men dette ble ikke tatt med fordi det ble oppfattet å angå partiets interne praksis, og dermed høre mer hjemme i en arbeidsplan enn et partiprogram. Imidlertid vedtok landsmøtet året etter, i 2005, en kvoteringsordning i forhold til partiets landsstyre. SVs landsstyre består av seks direktevalgte medlemmer fra landsmøtet, i tillegg til sentralstyrets medlemmer, og en representant fra hvert fylke. Det ble vedtatt at minst to av medlemmene i landsstyret skal ha minoritetsbakgrunn. I tillegg har SV en formulering i vedtektene om at etnisk mindretallsrepresentasjon bør tilstrebes i alle organer. Oslo SV har vedtatt det samme som organisasjonen sentralt, altså at det skal være minst to personer med minoritetsbakgrunn i fylkesstyret. For andre kommuner og fylker vurderes imidlertid et slikt påbud som umulig, fordi partiet ikke nødvendigvis har medlemmer med minoritetsbakgrunn overalt. Her gjelder imidlertid altså vedtaket om å tilstrebe minoritetsrepresentasjon.

(...) en intensjonserklæring kan du kanskje kalle det, det som står der, som ikke har absolutt kraft, men som i alle fall er ment å minne om dette.

Samme type påminning har også utvalget for etnisk likestilling gjort i forhold til nominasjoner, hvor lokal- og fylkeslag minnes om at det er viktig å tenke på at en skal ha folk med mange typer erfaringer på valglistene.

Vi har ikke gått inn i de enkelte kommunenes og fylkenes nominasjoner, men vi har minnet om det ut fra et synspunkt om at vi synes kanskje det var enkelte steder hvor det kunne ha vært nominert folk, hvor de ikke hadde vært ettertenksomme nok da.

Bakgrunnen for at SV har ønsket å kvotere personer med minoritetsbakgrunn i eget parti opp og fram er en kombinasjon av prinsipper partiet ser som viktig, som felles deltakelse, samt erfaringer med SVs egen organisasjon og det som kan kalles *trange systemer*. Poenget er at selv om det har vært fokus på minoritetsrepresentasjon, så har ikke folk nådd opp, og det blir vanskeligere og vanskeligere jo lenger opp i systemet man kommer.

(...) der hvor det velges én, der blir det sjelden valgt en minoritetsrepresentant, der hvor det velges ti, så kan det godt bli valgt to.

Poenget er altså at selv om man jobber aktivt med minoritetsrepresentasjon er det vanskelig å faktisk få det til. Informanten trekker fram sammensetningen av regjeringen som et eksempel. Regjeringen ble minnet om viktigheten av minoritetsrepresentasjon, det var ingen forglemmelse at regjeringen endte opp helt uten personer med minoritetsbakgrunn. Det er imidlertid mange hensyn som skal tas, og få plasser. Dermed nådde ingen med minoritetsbakgrunn helt opp i regjeringens politisk ledelse.

SV kvoterer altså personer med minoritetsbakgrunn inn i fylkestyret i Oslo og i partiets sentrale ledelse. Her må det være minst to representanter med

minoritetsbakgrunn. Det var stor enighet innad i partiet om innføringen av dette virkemiddelet, og dermed heller ingen omfattende debatt.

Kvotering i forhold til utdanning, organisasjonsliv og privat sektor har til en vis grad også blitt debattert i partiet. Særlig har dette vært knyttet til yrker med stor betydning, enten fordi det er et behov for rollemodeller eller fordi det utøves makt gjennom yrkene. Eksempelvis har opptak til politihøyskolen og ansettelser innen media vært diskutert.

(...) folk som har påpekt behovet for å få inn journalister med minoritetsbakgrunn, men det er mer slik at dette ansvaret må avisene se selv, det er ingen som har tenkt seg at man skal pålegge en avis dette.

Ellers har det vært foreslått at arbeidsstokken i bydelene i Oslo skal avspeile befolkningens sammensetning, at kvoteringsordninger i offentlig sektor også bør inkludere statlige foretak, og at det også bør gjelde store, private arbeidsplasser. Imidlertid har partiet kommet til enighet om at kvoteringsordningene bør gjennomføres i det offentlige først, for så å kunne trekke lærdom av det. Men mulighetene for at SV vedtar å jobbe for kvotering også i andre sammenhenger er altså til stede.

Det er flere grunner til at SV er for kvotering. For det første argumenteres det med at personers sjanser et godt stykke på vei bestemmes ut fra gruppetilhørighet, og for det andre at det finnes en assymetri når det gjelder forholdet mellom gruppene, eller flertall og mindretall. SV mener den manglende likevekten er et uttrykk for diskriminering, som fører til statistisk underrepresentasjon, og at kvotering er et egnet virkemiddel for å møte dette.

Det er vel kanskje hovedargumentet, at ut fra en rettferdighetsbetraktning så må man ha et mottrykk mot den strukturelle ujevnheten.

I tillegg mener SV at det er viktig å få inn personer med minoritetsbakgrunn fordi de kan fungere som rollemodeller for andre, at kvotering i seg selv kan fungere som et signal til minoritetsbefolkningen om at de er ønsket i det norske samfunnet, og at besluttende organ i samfunnet ønsker at de skal delta, og at andre tiltak ikke har synes å virke.

Trass i at vi ser at det... det er jo ikke problemfritt, det er momenter rundt det som man må tenke gjennom, og det finnes mulige motargumenter, så har vi ment alt i alt at denne skjevheten, og på grunn av det at man har ikke nådd fram effektivt på andre vis, så har vi da altså ment at dette er riktig å gå inn for.

SV går inn for kvotering av moderat type, og begrunner det med at radikal kvotering kan få urimelige utslag, og at det vil være vanskeligere å få politisk gjennomslag og aksept for det i samfunnet. Selv om det også med moderat kvotering vil kunne komme til urettferdigheter på individnivå, mener SV at her må gruppehensyn gå foran individhensyn.

(...) argumentet om rettferdighet må da hvile på en eller annen type oppfatning om at det finnes kollektiver, og at det finnes grupper, og at det er på dette gruppe- eller kollektivnivået at man her kan snakke om rettferdighet.

Blant motargumentene informanten mener det er viktig å diskutere finnes problemer knyttet til stigmatisering, kategorisering som kan brukes både på en positiv og negativ måte, og på hvilket grunnlag man skal innføre kvotering, altså hvem som skal omfattes av ordningene. Videre er det et viktig poeng at kvotering er en av mange tilnærminger til økt deltakelse og representasjon, at flere ulike tiltak må virke sammen, og at et optimistisk mål er at kvoteringsordningene skal overflødiggjøre seg selv på sikt.

SV er altså det eneste partiet som har programfestet kvotering. Partiet er også det eneste som bruker kvotering aktivt i egen organisasjon, for å få opp og fram personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Dette gjør SV til det mest kvoteringsvennlige av partiene. Begrunnelsen for kvotering både innad i organisasjonen og i offentlig sektor

er at det finnes mekanismer som hindrer personer med minoritetsbakgrunn i å nå opp. Kvotering forstås som et mottrykk mot strukturell ujevnhet og diskriminering. Denne måten å argumentere på er et uttrykk for det Teigen (2003: 50-51) kaller forebyggings- eller kompensasjonsargumentet. Argumentet tar utgangspunkt i hva som er rettferdig, og konkluderer i forhold til kjønnskvoltering med at det er rettferdig å foretrekke kvinner i seleksjonsprosesser for å kompensere for at kvinner vurderes lavere enn deres kvalifikasjoner skulle tilsi. Likebehandling i praksis er målet, og dette sikres dermed gjennom å favorisere kvinner. I denne sammenhengen er dermed argumentet at personer med etnisk minoritetsbakgrunn vurderes lavere enn deres kvalifikasjoner skulle tilsi, og de når ikke opp i verken partiorganisasjonen eller arbeidslivet. SV mener dermed at å favorisere personer med minoritetsbakgrunn er rettferdig fordi dette vil sikre likebehandling i praksis. Imidlertid legger partiet vekt på at ordningene må ha legitimitet for å kunne gjennomføres. Derfor styres det unna radikal kvotering, og partiet går inn for kvotering av moderat type. Radikal kvotering vil være for kontroversielt, og dermed mangle legitimitet i befolkningen. Radikal kvotering kan i tillegg få urimelige utslag, noe også moderat kvotering kan få, men dette er partiet villig til å akseptere. Gruppehensyn må da gå foran individhensyn. Dette tolker jeg som et uttrykk for en argumentasjon som er i tråd med det Teigen (2003:51) kaller kjønnsbalanseargumentet, og som handler om hva som er rettferdig i et samfunnsperspektiv. Kjønnsbalanse kan her oversettes til minoritetsbalanse eller etnisk balanse, og innebærer at minoriteter bør være forholdsmessig representert på områder som innebærer å utøve makt og innflytelse. I denne sammenhengen er diskriminering som årsak mindre viktig. Poenget er at rettferdighet sikres gjennom distribusjon av makt og innflytelse mellom ulike grupper i samfunnet.

4.2.2 Ap: Pragmatisk forhold til kvotering

Arbeiderpartiet har ikke noen prinsipiell holdning for eller i mot kvotering. Det er mer sett som et virkemiddel som kan være nyttig i noen sammenhenger, og som vurderes fra sak til sak, mer enn at det er et virkemiddel som bør settes inn i alle sammenhenger der noen er underrepresentert. I noen sammenhenger kan andre

virkemidler være mer egnet, og i andre sammenhenger kan kvotering være rett virkemiddel. Uansett ses det som ett av mange virkemidler.

Vi har hatt en veldig praktisk-pragmatisk tilnærming, tror jeg, til det med kvotering.

Det har vært vanlig politikk i Arbeiderpartiet å bruke lovverk som utgangspunkt for holdningsendring. Kvotering blir middelet, mens målet er å endre holdningene til majoritetsnordmenn overfor etniske minoriteter, på samme måte som holdningen til kvinners deltakelse i arbeids- og samfunnsliv har endret seg etter hvert som kvinner har fått anledning til å vise hva de kan.

(...) handlinger skaper holdninger, og gjennom at du tvinger det fram gjennom ordninger, så viser du fram at kvinner kan mye forskjellig, og jeg tror at det er mye av tilnærminga man har etter hvert fått til det med etnisk kvotering (...)

I Arbeiderpartiet brukes dermed erfaringene fra kjønnskvalotering som et argument for å prøve ut kvotering også i forhold til etniske minoriteter. Partiet er for kjønnskvalotering fordi kvinnerepresentasjon og mannlig representasjon er systematisk forskjellig på mange områder i samfunnet, og fordi kvotering har vist seg som et effektivt virkemiddel. Holdningsendring og naturlig likebehandling er målet.

Informanten forteller at det har vært stor enighet i partiet om særbehandlingstiltaket i forhold til kvalifiserte søkere med minoritetsbakgrunn som innebærer at disse skal bli kalt inn på intervju, og at dette virkemiddelet ikke har vært gjenstand for mye debatt. Når det gjelder spørsmålet om å innføre kvotering som virkemiddel i forhold til etniske minoriteter har det imidlertid vært både debatt og motstand.

Kvotering som faktisk kvotering har det nok vært motstand mot, og det har jeg hørt noen debatter rundt.

Motstanden i partiet handler i første rekke om at minoritetsbefolkningen ikke er en ensartet gruppe, og at det derfor er vanskelig å argumentere for at innvandrere kan

behandles som *en* gruppe. Poenget er at en person med minoritetsbakgrunn ikke representerer alle personer med minoritetsbakgrunn, og at det ikke gir mening å behandle minoritetsbefolkningen som *en* gruppe på samme måte som man kan med den kvinnelige delen av befolkningen.

Kvinner, selv om kvinner er forskjellige, så er alle kvinner på en måte. Men innvandrere per se er liksom ikke *en* kategori da.

I tillegg er Arbeiderpartiet redd for at ordningene ikke vil ha legitimitet, og at det har bakgrunn i at folk som ikke omfattes av ordningene vil kunne føle seg forskjellsbehandlet. Motstanden i partiet bunner dermed i at man er opptatt av at ordninger må oppfattes som rettferdige, og gjennom det får legitimitet. Poenget er at manglende legitimitet kan få uheldige konsekvenser.

(...) det kan ofte kanskje bli kontraproduktivt fordi det skaper motsetninger (...) som blir større enn de hadde behovd å være da.

På den ene siden er altså målet, og en del av argumentasjonen for å innføre kvoteringsordninger for etniske minoriteter, at majoritetsnordmenns holdninger skal endres til det bedre. På den andre siden argumenterer motstanderne med at manglende legitimitet altså kan undergrave ordningene, og skape økte negative holdninger overfor personer med minoritetsbakgrunn. Argumentet om holdningsendring brukes dermed både som et for-argument og som et motargument. Uenigheten i Arbeiderpartiet handler dermed om hvilke konsekvenser ordningene vil kunne få i praksis, ikke om en prinsipiell uenighet i forhold til kvoteringsordninger i seg selv.

På tross av potensiell lav legitimitet i befolkningen, mener Arbeiderpartiets kvoteringsstilhengere at behovet for å skape et godt integrert samfunn legitimerer bruk av kvoteringsordninger. Målet helliger middelet, så og si.

Hovedutgangspunktet tror jeg er at man på en måte ser at hvis man skal ha et godt integrert samfunn, så er det viktig at vi ser innvandrere på alle nivåer i samfunnet. Både for innvandrerungdom, at de har på en måte rollemodeller, ser mennesker med minoritetsbakgrunn som lykkes og kommer fram, men også i forhold til at majoritetsbefolkningen skal venne seg til at innvandrerne er en naturlig del av hele samfunnet, og at det ikke er en form for, at det ikke utvikler seg en form for underklasse da, med arbeidsledighet og få som har høye stilinger. Og det er bra for hele samfunnet hvis vi får et samfunn som er godt integrert på alle nivåer. Så det er vel det man på en måte bruker, det er form for fornufts... dette er faktisk fornuftsargumentasjon, da. I forhold til å bygge opp legitimitet rundt det.

I tillegg argumenteres det innenfor Ap, i likhet med i SV, med at urettferdighet for individer av og til må tåles fordi man oppnår rettferdighet på samfunnsnivå.

(...) det er åpenbart at for samfunnet som helhet så er det jo bedre hvis vi ikke får en sånn lagdeling, og at vi på alle nivåer får mennesker med minoritetsbakgrunn, og at vi får et jevnere integrert samfunn (...). Og da er vel kanskje venstresida villige til å se noen sånne urettferdigheter i forhold til hvert enkelt enkeltindivid hvis det funker bedre for samfunnet (...). (...) Om det er på en måte samfunnets rettferdighet eller enkeltindividrettferdighet. Jeg tror det. At det er derfor det ikke er urettferdig. Og også selvfølgelig ut fra at det (...) er noen sånne diskrimineringsmekanismer som ligger der som går på navn og farge, og sånne ting, som jo også er urettferdige, og at en måte å komme forbi de på er å gi noen sånne ekstra rom inn (...).

Partiet har ikke innført kvotering i forhold til etniske minoriteter innad i partiet, men dette diskuteres. Det ble lagt fram som forslag på siste landsmøte, men ble ikke vedtatt. Partiet vedtok imidlertid en rekke andre tiltak rettet mot minoritetsbefolkningen, for eksempel kursing og skolering, samt at det skal settes ned et organisasjonspanel hvor det også er representanter med minoritetsbakgrunn, for å sørge for bedre rekruttering i partiet. Motstanden mot kvoteringsforslaget, og altså grunnen til at forslaget ikke ble vedtatt, handlet i første rekke om at dersom man kvoterer inn personer med minoritetsbakgrunn på listene, representerer disse uansett ikke hele minoritetsbefolkningen. Imidlertid har Oslo Arbeiderparti kommet lenger enn resten av partiet. Her ønsker man 20 prosent med minoritetsbakgrunn på alle lister, siden 20 prosent av befolkningen i Oslo har minoritetsbakgrunn, og det fikk

man også til ved høstens lokalvalg. Oslo Arbeiderparti har ikke innført formelle kvoter, men jobber altså ut fra et ønske om en slik representasjon på sine lister. Informanten peker på at i mange lokal- og fylkeslag rundt omkring i landet vil det være vanskelig å fylle slike eventuelle kvoter, rett og slett fordi man ikke alle steder har nok medlemmer med minoritetsbakgrunn.

Så vi begynner da heller med en del sånne rekrutteringstiltak nå. Men det er en debatt som ligger der.

Spørsmålet om minoritetskvotering innad i partiet har kommet opp helt i det siste, og informanten tror det har sammenheng med en økende oppmerksomhet rundt det påfallende fraværet av personer med innvandrerbakgrunn i ulike forsamlinger. Oslo er unntaket, siden partiet har hatt flere representanter med minoritetsbakgrunn i bystyregruppa i den perioden som avsluttes høsten 2007. Men diskusjonene om kvotering har i første rekke handlet om hvorvidt kvotering bør innføres i forhold til ansettelser i offentlig virksomhet. Informanten kan ikke huske å ha sett forslag om kvoteringsordninger i forhold til privat næringsliv foreløpig, men utelukker ikke at det kan komme.

Men det er på kommunalt plan og statlig plan, hvor vi på en måte sitter med virkemidlene selv, at jeg har sett de diskusjonene mest.

Arbeiderpartiet er altså delt når det gjelder synet på kvotering, og det har derfor ikke kommet til et vedtak om å gå inn for dette. Motstanden handler i første rekke om legitimitetsproblematikk. At kvoteringsordninger er kontroversielle og møter motstand ses som et motargument i seg selv fordi det gir ordningene lav legitimitet. Poenget er at lav legitimitet kan føre til enda mer motstand, både mot ordningene i seg selv og mot gruppene de er ment for. Det er i Arbeiderpartiet tradisjon for å bruke lovverk som middel for å endre holdninger, og partiets kvoteringstilhengere mener kvotering vil gi personer med innvandrerbakgrunn og etnisk minoritetsbakgrunn en anledning til å vise seg fram, noe som vil kunne endre nordmenns holdninger overfor innvandrere og minoriteter. Motstanderne mener at resultatet dersom man innfører

ordningene uten tilstrekkelig legitimitet i befolkningen kan være at ordningene virker mot sin hensikt, fordi holdningene mot etniske minoriteter og innvandrere ikke blir bedre som intensjonen er, men dårligere. Dette er det argumentet Teigen (2003:51) kaller kontraeffektargumentet. Poenget er at for mye tid og energi brukes på å debattere ordningene i forhold til utbyttet de gir, og at konsekvensen er enda lavere oppslutning om ordningene og enda dårligere holdninger overfor personer og grupper som omfattes av ordningene (Teigen 2003:51).

Legitimitetsproblematikken og kontraeffektene har bakgrunn i at ordningene vil kunne oppfattes urettferdig av dem som ikke omfattes av ordningene. Selv om ordningene kan oppleves eller forstås som rettferdige for individene, kan de likevel forsvares som rettferdige, mener informanten, som her trekker et skille mellom hva som er rettferdig for individene og hva som er rettferdig på samfunnsnivå, og peker på forskjellen mellom prinsippet om likebehandling, som handler om rettferdighet for enkeltindividet, og målet om rettferdig representasjon, som handler om rettferdighet på samfunnsnivå. Argumentet som Teigen (2003:51) kaller ikke-diskriminerings- eller likebehandlingsargumentet står her i kontrast til kjønnsbalanseargumentet, som her er et minoritetsbalanseargument. Poenget er altså at kvoteringsmotstanderne her argumenterer på individnivå for at ordningene er urettferdige, mens tilhengerne argumenterer på samfunnsnivå, eller gruppenivå, for at de er rettferdige.

4.2.3 FrP: Å korrigere en urett med en annen urett

Fremskrittspartiet har programfestet motstand mot alle former for kvotering, uavhengig av hvilket grunnlag kvoteringen skal gjøres på. Grunnen til det er at partiet mener det er et viktig prinsipp at alle mennesker behandles likt, uavhengig av kjønn, etnisitet eller annet som kan tenkes som grunnlag for særbehandlingsordninger. Poenget er at alle mennesker skal behandles likt, fordi dette er til det beste både for samfunnet og for individene. På den ene siden er det best for samfunnet dersom en rekrutterer de beste folkene. På den andre siden ser Fremskrittspartiet det som en nedvurdering av individet dersom man får en stilling eller posisjon i kraft av sitt

kjønn eller etniske tilhørighet, og ikke på bakgrunn av sine kvalifikasjoner og kompetanse.

I tillegg mener Fremskrittspartiet at kvotering vil føre til mer konflikt mellom grupper i samfunnet, og at det vil være bedre å ta tiden til hjelp. For både kvinner og innvandrere vil utviklingen komme naturlig.

(...) hvis vi ser på veldig mye universitetsutdanninger, så er jo kvinner i flertall. Og de som nå tar utdanning er de som er ledere i samfunnet om 20 år. Så denne utviklingen kommer helt naturlig. Og den vil også komme helt naturlig for innvandrernes del hvis de bare sørger for å lære seg norsk og integrere seg i samfunnet.

Et av hovedargumentene for rettferdigheten ved kvoteringsordninger er å peke på at kvotering veier opp for usaklige hindre noen grupper møter i samfunnet. Poenget er at kvotering kan kompensere for diskriminering, og dermed kan rettferdiggjøres. Fremskrittspartiet er motstandere av denne tankegangen, og mener det er det dårligste av alle argumenter for kvotering.

Spørsmålet om vi skal korrigere en urett med en annen urett (...).

Det eneste argumentet for kvotering Fremskrittspartiet er villig til å se, handler om at det i noen sammenhenger kan være fornuftig å velge en person ut fra gruppetilhørighet fordi denne personen har en kulturell kompetanse som det er bruk for, eksempelvis i politiet eller i skoleverket. Informanten legger imidlertid raskt til at det er viktig at de som ansettes uansett har en basiskunnskap i forhold til det de skal gjøre. Men det kan altså være mulig å tenke seg at det kan forsvares i noen sammenhenger å ansette en mindre kvalifisert søker enn den mest kvalifiserte, dersom den mindre kvalifiserte har en etterspurt kulturell kompetanse.

Jeg mener jo at, enten vi snakker om kvinner i bedriftsstyrer, innvandrere i politiet, eller hva det måtte være, så tilfører de organisasjonen kompetanse gjennom at de tenker annerledes.

Fremskrittspartiet er imidlertid opptatt av at det ikke må skapes et a-lag og et b-lag, de som fikk jobben på bakgrunn av kunnskap og kompetanse, og de som ble kvotert. Markedsføring overfor grupper man ønsker flere søkere fra, ses som et mer fornuftig tiltak, samt oppfordringer om å søke.

Fremskrittspartiet argumenterer altså mot radikal kvotering for å hindre et a-lag og et b-lag. Imidlertid er de også motstandere av moderat kvotering, først og fremst fordi det alltid er noe å skille søkere fra hverandre på, og fordi det vil være galt å velge noen ut fra faktorer de ikke selv rår over. Likebehandling og rettferdighet står dermed sentralt i Fremskrittspartiets argumentasjon, i tillegg til at det å bli ansatt eller valgt til en posisjon ut fra kjønn eller etnisitet er en nedvurdering av individet og et hinder for samfunnets søking etter de beste folkene. Programfestingen av kvoteringsmotstanden har vært med siden tidlig på 80-tallet, i første omgang i forhold til kvinner. Motstanden mot kvotering av innvandrere kom med i programmet mot slutten av samme tiår, da politiske debatter om innvandring og integrering var kommet høyere på den politiske dagsorden. Det er ingen uenighet innad i Fremskrittspartiet om kvoteringsordninger, partiet er prinsipielt i mot.

Fremskrittspartiets kvoteringsmotstand tar altså utgangspunkt i rettferdighet for enkeltindividet, og mener formell likebehandling er en forutsetning for dette. De bruker dermed det argumentet Teigen (2003:51) kaller likebehandlings- eller ikke-diskrimineringsargumentet. De oppfatter i tillegg kvotering for å utjevne diskriminering eller systematisk ulikhet som en form for diskriminering av de som ikke omfattes av ordningene. Dette er det Teigen (2003:51) kaller omvendt diskrimineringsargumentet, et argument som har vært framme i den amerikanske debatten om *affirmative action*, og er en variant av ikke-diskrimineringsargumentet (Teigen 203:49).

Fremskrittspartiet har altså ingen intern uenighet om kvoteringsordninger. Partiet er prinsipielt i mot alle former for positiv særbehandling. Men partiet kan se én mulig måte å rettferdiggjøre seleksjonsprosesser som tar hensyn til gruppetilhørighet, og

ikke bare er opptatt av individets kvalifikasjoner og kompetanse. Det dreier seg da om den kulturelle kompetansen en person med innvandrers- eller minoritetsbakgrunn representerer, og det denne har å bidra med i kraft av dette. Fremskrittspartiet kan altså være med på å se fordeler ved mangfold, og mangfoldsargumentasjon er en form for argumentasjon som partiet i alle fall ikke er prinsipielt motstander av. Det Teigen (2003:51) kaller ressursargumentasjon er altså den eneste formen for kvoteringsargumentasjon Fremskrittspartiet er villig til å gå inn på. Her er fokuset på de organisatoriske fordelene ved å integrere kvinner, eller i dette tilfellet etniske minoriteter og personer med innvandrerbakgrunn. Poenget her er at mangfold kan gjøre en organisasjon bedre, og personer med en annen bakgrunn enn majoriteten kan tilby bedriften, etaten eller organisasjonen erfaringer og kunnskap det er bruk for. Mangfold må imidlertid oppnås gjennom andre virkemidler enn kvotering, som markedsføring, oppfordringer om å søke og andre rekrutteringsformer. Kravet om at den beste skal ha jobben ligger alltid under. Fremskrittspartiet er altså motstandere av at diskriminering kan legitimere kvoteringsordninger, ved at disse kan veie opp for diskrimineringen, og dermed stå for rettferdighet i praksis. Men de mener at det er legitimt å ansette en person med utgangspunkt i kjønn eller etnisk bakgrunn når dette tjener bedriften, etaten eller organisasjonen. Partiet er dermed en representant for den typen mangfoldsargumentasjon Skrentny (2007) beskriver fra den amerikanske debatten, og som han mener har overtatt for diskriminerings- og rettighetsdiskursen i USA.

4.3 Oppsummerende diskusjon

Jeg skal nå oppsummere og diskutere hovedtrekkene og hovedargumentene i debatter om minoritetskvotering i en norsk kontekst, og deretter drøfte dette med utgangspunkt i Teigens (2003:51) typologi over tilnærminger til positive særbehandlingsordninger.

4.3.1 Endringer over tid

Til tross for statsministerens kritiske holdning til kvotering av etniske minoriteter, gikk altså regjeringen inn for å utrede dette i en handlingsplan for integrering som ble offentliggjort i oktober 2006 (Aftensposten Morgen 06.10.2006, Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering 2006:12). Forslaget gikk ut på å utrede moderat kvotering til ulike stillinger i statsadministrasjonen, og Aftenposten hevdet det var et kompromiss mellom en lite kvoteringslysten statsminister og mer kvoteringsivrige sosialpolitikere i alle de tre regjeringspartiene som lå bak forslaget (Aftenposten Morgen 06.10.2006). Dette framstår som en svært sannsynlig tolkning ettersom SV har programfestet at de går inn for denne type ordninger, og det er derfor sannsynlig at SV i regjering har prøvd å få gjennomslag for dette virkemiddelet. Som vist er kvotering et tema som blir diskutert innad i Arbeiderpartiet, uten at partiet har gjort noe vedtak. Dette tyder imidlertid på oppslutning om kvoteringsvirkemiddelet i deler av partiet. Når det gjelder Senterpartiet, det tredje av de rød-grønne partiene i trepartiregjeringen som kom i posisjon etter valget i 2005, har jeg ikke noe empirisk grunnlag for å si hvorvidt partiet er for eller i mot kvotering av etniske minoriteter.

Fra 1997 til 2007 har det skjedd en endring i hvordan lavere deltakelse blant minoritetsbefolkningen enn befolkningen som helhet på en rekke samfunnsområder forklares. Statsministeren trekker som vist tidligere fortsatt fram språkopplæring og annen arbeidskvalifisering som hovedvirkemidler, men hovedbildet er likevel at diskriminering tildeles en større del av forkaringen. I flere av innleggene i mitt materiale er det en økende utålmodighet overfor nye virkemidler, virkemidler som kan møte det som oppfattes som diskriminering. Jeg ser SVs gjennomslag i regjeringen for å sette i gang utredning av moderat kvotering som et uttrykk for at siden de tiltakene som er prøvd ut ikke har vært tilstrekkelig effektive, har det vært vanskelig å argumentere mot å prøve nye tiltak, og særlig tiltak som er ment å møte det man i større grad enn tidligere vurderer er årsaken til ”problemet”, diskriminering. Dersom diskriminering ikke vurderes som årsaken til at personer med

innvandrerbakgrunn kan ha vanskeligheter med å få jobb, er det andre virkemidler som er mer relevante og aktuelle enn kvotering.

Utover på 2000-tallet er altså utålmodighet i forhold til at prosessen med å inkludere og skape likestilling for personer med minoritetsbakgrunn går for sakte et sentralt trekk. Flere sier at de har gått fra å være kvoteringsmotstandere til å bli kvoteringstilhengere. Poenget er at språkopplæring og annen kvalifisering av innvandrere er prøvd lenge, men ikke ser ut til å virke. Ettersom andre tiltak ikke ser ut til å virke, tolkes årsakene til å ligge et annet sted enn i egenskaper ved innvandrerne selv, og diskriminering får etter hvert større forklaringskraft i debatten. Diskriminering som årsaksforklaring krever andre tiltak, og kvotering er et av dem.

4.3.2 Debattens hovedargumenter

At kvotering veier opp for og kompenserer for diskriminering er hovedargumentet for kvotering i mitt materiale, ved siden av å peke på at erfaringene med kvinnekvtotering er gode. I SV er hovedargumentasjonen for kvotering at det kan forebygge eller veie opp for diskriminering. Også i Arbeiderpartiet er denne argumentasjonen framme. Et annet viktig argument for kvoteringstilhengerne i Arbeiderpartiet er at kvotering på sikt kan endre holdninger. Poenget er at dersom personer med innvandrerbakgrunn får anledning til å vise seg fram, vil holdningene til minoriteter endres, på samme måte som holdninger til kvinner i arbeidslivet har endret seg over tid. Flere peker på at kvotering har vært et effektivt virkemiddel i kampen for likestilling mellom kjønn eller trekker fram erfaringer med affirmative action i USA, og mener denne typen ordninger derfor bør utvides til også å gjelde etniske minoriteter i en norsk kontekst. Altså fordi virkemiddelet har vist seg effektivt i forhold til andre grupper og i andre kontekster.

Argumentene for kvotering er at vi i det norske samfunn har erfaring med at det er virkningsfullt. Kvinnekvtotering er det klassiske eksempelet (Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen til Dagbladet 27.1.2006).

Når det gjelder hvilke argumenter som har blitt brukt *mot* kvotering i norske aviser i perioden 1997 til 2007, kan de grovt deles i to typer. På den ene siden er det motargumenter som også brukes mot kjønnskvalotering. Her dreier det seg om at kvaloteringsordninger er urettferdige for de som holdes utenfor ordningene, og at all forskjellsbehandling er illegitimt per definisjon. Likebehandling uavhengig av kjønn eller etnisitet og ikke-diskriminering er hovedprinsippene. Her argumenteres det mot kvalotering per se, og ikke mot kvalotering av etniske minoriteter spesielt. De samme prinsippene gjelder enten det er snakk om kvalotering av kvinner eller av personer med innvandrerbakgrunn. Innlegget fra partiformann Carl I. Hagen og daværende sentralstyremedlem Torgeir Høien i Fremskrittspartiet i Aftenposten Morgen 23.6.2003 og uttalelsene fra Fremskrittspartiets innvandringspolitiske talsmann Per-Willy Amundsen i Dagens Næringsliv 30.08.2006 er uttrykk for denne måten å argumentere på. Det samme er uttalelsene fra mitt intervju med Fremskrittspartiet.

Den andre hovedtypen av motargument er de argumentene som er spesielle for kvaloteringsordninger rettet mot innvandrere og etniske minoriteter. Motargumentene her dreier seg i hovedsak om ett av to; kvalotering ses ikke som det rette tiltaket fordi det man vurderer som årsakene til minoritetenes lave deltakelse på en rekke samfunnsområder gjør andre tiltak bedre egnet, eller man mener at kvalotering vil virke mot sin hensikt ved å skape større avstand mellom minoritet og majoritet og ved å skape eller øke negative holdinger overfor innvandrere og minoriteter. Tidligere kommunalminister Kjell Opseths argumentasjon om at kvalotering ikke var et egnet virkemiddel for bedre integrering av innvandrere i det norske samfunnet, og det at han trakk frem bedre norskopplæring som et viktig tiltak, er et uttrykk for det første (NTBtekst 25.2.1997). Det samme er Anne Britt Djuve og Jon Rogstad sin kronikk i Dagbladet 24.9.1998, der de peker på årsaker til høyere arbeidsledighet blant minoritetsbefolkningen som ikke lar seg bøte på ved innføring av kvalotering. Det man mener er årsakene, bestemmer altså hvilke tiltak man mener må settes i verk. Når det gjelder økte motsetninger mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen kan Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssens uttalelser i Dagbladet 27.1.2006 trekkes fram som eksempel. Han mente faren ved denne typen ordninger var at de

kan trigge understrømninger i samfunnet som ikke er ønskelige, og at regjeringen er avhengig av støtte i befolkningen for å kunne innføre kvoteringsordninger. Også flere andre har pekt på faren ved at nordmenn kan føle seg forbigått, og at dette vil kunne føre til økt avstand mellom minoritet og majoritet, noe som er stikk i strid med intensjonen.

Tabell 4.1. Debattens hovedargumenter

	Argumenter som brukes i debatter om kjønnskvoltering og minoritetskvoltering	Argumenter som brukes i debatter om minoritetskvoltering (ikke i debatter om kjønnskvoltering)
Mot	Kvoltering strider med viktige prinsipper om likebehandling og ikke-diskriminering	Kvoltering forstås som galt virkemiddel ut fra hva som oppfattes å være problemet (andre årsaker enn diskriminering forstås som hovedgrunnen til underrepresentasjonen) Kvoltering vil skape splid mellom majoritet og minoritet (kontraeffekter)
For	Kvoltering kompenserer og veier opp for diskriminering	Erfaringene med kjønnskvoltering er gode

Teigen (2003:51) sin typologi over argumenter i debatter om positiv særbehandling er ikke spesielle for kjønnskvoltering, men gjelder kvoteringsdebatt uavhengig av kvoteringsgrunnlag. Motargumenter som fokuserer på at kvoteringsordninger bryter med viktige prinsipper om likebehandling og ikke-diskriminering, og for-argumenter som mener kvotering kan veie opp for diskriminering eller forebygge dette, tar begge utgangspunkt i det Teigen (2003:49) kaller individuell rettferdighet. Dette representerer den klassiske rettighets- og diskrimineringsargumentasjonen som Skrentny (2007) mener sto sterkt i USA tidligere, og som også kan karakteriseres med begrepene *fargeblind* og *fargebevisst* tilnærming fra debatter om *affirmative action* i USA på 60-tallet. Men det finnes altså også motargumenter i den norske debatten som tar utgangspunkt i at det er spesielle hensyn å ta ettersom det her er snakk om kvotering av etniske minoriteter. Det handler altså for det første om argumenter som hevder at kvotering ikke vil være effektivt fordi diskriminering ikke utgjør et stort nok hinder for minoritetsbefolkningens deltakelse og representasjon, og for det andre argumenter som hevder kvotering vil skape splid mellom majoritet og

minoritet. Dette er ikke argumenter knyttet til normative prinsipper, disse argumentene er altså ikke gyldige når det gjelder kjønnskvolter, for de argumenterer ikke i mot kvotering i seg selv, de argumenterer i mot minoritetskvotering med begrunnelse i praksis. Med det mener jeg at bakgrunnen for argumentene ligger i det som har med hvor effektive ordningene vil kunne vise seg å være, samt hvor stor legitimitet de vil ha. Disse argumentene finnes ikke direkte igjen i Teigens (2003:51) typologi. Imidlertid kan argumentet om at kvotering skaper splid mellom grupper tolkes som en type kontraeffekt, og er i tråd med argumentet om at kostnadene ved kvotering ikke overstiger gevinstene, men i stedet skaper dårligere holdninger over for ordningene og dem de er ment for.

I tillegg til nevnte hovedargumenter for og i mot kvotering, finnes noen eksempler på det jeg tolker som mangfoldsargumentasjon, i tråd med det Skrentny (2007) beskriver. Dette er ikke argumenter for kvotering, men for en *fargebevisst* tilnærming til rekruttering, og fokuset er rettet mot fordelene ved mangfold, snarere enn minoriteters rett til å bli inkludert.

4.3.3 Debattens hovedargumenter og Teigens typologi

Jeg skal nå ta utgangspunkt i Teigens (2003:51) typologi over de mest vanlige argumentene for og i mot positive særbehandlingsordninger, og drøfte på hvilken måte argumentene finnes igjen i debatten om kvotering av etniske minoriteter i den norske konteksten.

Individuell rettferdighet

Å ta utgangspunkt i hva som er rettferdighet for den enkelte kan brukes både som et argument for og i mot kvoteringsordninger. Teigen (2003:49) viser at på den ene siden kan det argumenteres for kvotering ved å si at en gruppe, i dette tilfellet etniske minoriteter, møter diskriminerende mekanismer på flere samfunnsområdene, og at dette er årsaken til lav deltakelse på en rekke samfunnsområder, samt lav representasjon. Kvotering blir en måte å forebygge eller kompensere for fortidens eller nåtidens

diskriminering på, og forstås dermed som et virkemiddel for å sikre likebehandling i praksis.

Forebyggings- eller kompensasjonsargumentet brukes i debatten om etnisk kvotering i Norge. Jeg har funnet tre eksempler hvor denne typen argumentasjon anvendes eksplisitt i mitt avismateriale.

Integrering av etniske minoriteter i Norge starter i arbeidslivet. Men de har ofte problemer med å få jobb. Derfor må det tas i bruk sterke virkemidler, som kvotering. (...) kvotering av etniske minoriteter for å bedre integreringen av innvandrere som møter etnisk diskriminering på arbeidsmarkedet (Teepo Abid Ai, Aftenposten Morgen 13.1.2006).

Åpen og skjult diskriminering, samt strukturell og alminnelig ekskludering fratar mange muligheten til å bruke sin kompetanse og realisere sin drøm. Selv mennesker med topp utdanning og gode karakterer sliter med å få jobb tilsvarende sin kompetanse (Amir Payan, styremedlem i Bergen SV og KIS-representant i Hordaland i Dagbladet 21.5.2006).

I ti år har vi forøkt å integrere innvandrere på arbeidsmarkedet. Resultatene viser at terskelen for å innkalle personer med minoritetsbakgrunn er høyere enn for andre nordmenn. Dette feltet må vi kartlegge nærmere. Dersom det viser seg at diskrimineringen pågår må vi vurdere kvotering som et tiltak, mener Kumar (Rita Kumar i Adresseavisen 8.11.2006).

I disse sitatene knyttes for det første kvotering som virkemiddel til diskriminering som årsaksforklaring. Diskriminering er forutsetningen for at kvotering oppfattes som legitimt, gjennom at kvotering kan forebygge diskriminering eller kompensere for den. For det andre er de tre eksemplene på denne typen argumentasjon i mitt datamateriale alle skrevet i 2006. Jeg tolker altså dette som et uttrykk for at diskriminering av etniske minoriteter har kommet høyere på den politiske dagsordenen, og at diskriminering har fått en større forklaringskraft i forhold til minoriteters lave deltakelse og representasjon sammenlignet med majoritetsbefolkningen enn tidligere.

I SVs argumentasjon er kompensasjon for diskriminering selve hovedargumentet. Det er rettferdighetsforståelsen som legitimerer bruk av kvotering. Partiet ser formell likebehandling som skinnrettferdighet, og mener rettferdighet i praksis forutsetter ordninger som veier opp for de mekanismer både kvinner og etniske minoriteter møter på ulike samfunnsarenaer.

(...) ut fra en rettferdighetsbetraktning så må man ha et mottrykk mot den strukturelle ujevnheten (fra SV-intervju). Med utgangspunkt i individuell rettferdighet er det imidlertid også mulig å argumentere mot kvoteringsordninger og andre former for positiv særbehandling. Da er poenget at rettferdighet forutsetter individuell likebehandling og ikke-diskriminering (Teigen 2003: 49-50). I den norske konteksten er det først og fremst Fremskrittspartiet som representerer dette synet.

Fremskrittspartiet anser alle mennesker som likeverdige. Vi ønsker at det fra det offentlige side ikke skal forekomme noen form for kvotering basert på rase, religion, religion, kjønn eller etnisk opprinnelse, og at alt lovverk skal gjøres nøytralt i så henseende (Jan Skogheim, Sørreisa Fremskrittsparti, i Nordlys 4.4.2006).

I 1997 sto imidlertid også den daværende regjeringa for en likebehandlingstilnærming.

Hovedprinsippet i meldinga er like rettigheter - like plikter, og på den bakgrunn mener Opseth det er galt både å gå inn for et minoritetsombud og kvotering til arbeid og utdanning. (Artikkel fra NTBtekst 25.2.1997).

Teigen (2003:49) skriver at i amerikanske debatter om affirmative action finnes en variant av ikke-diskrimineringsargumentet som fokuserer på at positiv særbehandling er omvendt diskriminering, og dermed bryter med prinsippet om ikke-diskriminering. Dette poenget er også framme i den norske debatten om etnisk kvotering.

(...) Med de forslagene som nå ligger på bordet vil PHS på Politidirektoratets vegne drive rasisme mot etniske nordmenn (Politibetjent Shahin Manjothi intervjuet av Dagsavisen 19.10.2006).

Han mener dette blir et system der hudfarge skal bestemme mulighetene i arbeidslivet. (...) De vil bekjempe rasisme og griper til rasisme” (Fremskrittspartiets innvandringspolitiske talsmann Per-Willy Amundsen til Dagens Næringsliv 30.8.2006).

I tråd med Fremskrittspartiets liberalistiske program kjemper vi for et samfunn hvor det politisk sett er likebehandling av alle norske borgere, uavhengig av hudfarge, religion og etnisk opprinnelse. (...) politisk diskriminering er og forblir en uting, enten det rammer innvandrere eller nordmenn (Karl I. Hagen og Torgeir Høyen i Fremskrittspartiet i Aftenposten Morgen 23.6.2003).

Også i intervjuet med Fremskrittspartiet kommer det fram at partiet ser det som et ufravikelig prinsipp at alle mennesker behandles likt, uavhengig av kjønn eller etnisitet. FrP mener at det på den ene siden er det beste for samfunnet, fordi man da rekrutterer de beste folkene, og at det også er det beste for individene, fordi det er en nedvurdering av individet å innføre ordninger som gir en fordel i kraft av å være medlem av en gruppe.

Forebyggings- eller kompensasjonsargumentet og ikke-diskriminerings- eller likebehandlingsargumentet setter individet i fokus, og ønsker enten å veie opp for de utestengningsmekanismene individet utsettes for i kraft av å tilhøre en gruppe eller ser bort fra gruppetilhørighet og gruppebaserte forklaringer, og ønsker en formell rettferdig behandling av alle individer. Som Teigen (2003:22) påpeker, har imidlertid tilhengerne og motstanderne av kvotering som bruker individuell rettferdighet som utgangspunkt samme mål, nemlig at individer skal behandles rettferdig som individer og ut fra sine kvalifikasjoner og erfaringer. Det er hvordan dette best kan oppnås som er stridens kjerne. Både i intervjuet med SV og i intervjuet med Arbeiderpartiet vektlegges at målet med kvotering er å overflødiggjøre det som virkemiddel. Altså at det ikke lenger vil være behov for kvoteringstiltak, fordi kjønn eller etnisk bakgrunn ikke lenger har noen innvirkning på en persons muligheter i arbeids- eller samfunnsliv. En kan kanskje sette det på spissen ved å si at SV og Arbeiderpartiet ønsker at samfunnet skal fungere slik FrP mener at det allerede gjør, ettersom FrP mener den fargeblinde posisjonen er den som best sikrer alle individers like muligheter, mens SV og Arbeiderpartiet mener dette ikke sikrer likebehandling og

like muligheter i praksis. Målet for kvoteringstilhengerne er likevel at kvotering ikke lenger skal være nødvendig, og den fargeblinde tilværelsen er dermed på en måte å forstå som et framtidsideal.

”(...) gjennom kvotering så endrer du holdninger, så vi er opptatt av at det på en måte skal bli naturlig etter hvert da (Fra Ap-intervju).

Det er altså uenighet om hva som er det mest rettferdige for individene. Når det gjelder Fremskrittspartiets påstand om at det også er til det beste for samfunnet om kvotering ikke innføres, fordi det fører til at ikke de beste folkene rekrutteres, er det også uenighet om dette. Som vist tidligere kan en blant annet bruke den utilitaristiske tilnærmingen som utgangspunkt for å argumentere for at kvotering fører til bredere rekruttering, og dermed større talentutnyttelse. Sett med utilitaristiske øyne vil kvotering dermed kunne føre til at flere talenter rekrutteres, uavhengig av skjev rekruttering til fordel for majoritetsbefolkningen. Jeg skal nå gå over til å se på i hvilken grad utilitaristiske argumenter gjenfinnes i mitt datamateriale.

Utilitarisme

Utilitarismens mål er å maksimere mest mulig nytte for flest mulig. Spørsmålet blir da om kvotering er et nyttig virkemiddel, og hvem det er nyttig for. På den ene siden kan man argumentere for at kvotering har uintenderte negative konsekvenser for bedrifters effektivitet og produktivitet. Årsaken er at det er demotiverende for innsats for både menn og kvinner dersom kvinner vet at de får forrang uansett, og menn vet at de stiller bak i køen uansett (Teigen 2003:50). Overført til debatten om etnisk kvotering vil det ikke motivere til innsats når personer med minoritetsbakgrunn uansett har forrang, og det vil heller ikke motivere til innsats for personer fra majoriteten når de vet at personer med minoritetsbakgrunn uansett foretrekkes i seleksjonsprosesser. På den andre siden kan utilitaristetilnærmingen også brukes til å argumentere *for* kvoteringsordninger. Fokuset blir da de organisatoriske fordelene ved å integrere kvinner, eller i denne sammenhengen, personer med innvandrers- eller minoritetsbakgrunn. Ressursargumentet vektlegger kjønn som forskjell. Kjønnsforskjellene gjør at kvinner har noe annet å bidra med enn menn, kvinner

representerer andre erfaringer, holdninger og interesser, og vil derfor tilføre en organisasjon nye perspektiver og løsninger. Dette vil resultere i høyere produktivitet og bedre arbeidsmiljø (Teigen 203:51). I denne sammenhengen vil det da være personer med minoritetsbakgrunn sine erfaringer, holdninger og interesser som vil kunne tilføre organisasjoner nye perspektiver og løsninger, og som vil legitimere kvoteringsordninger.

Argumentet om uintenderte konsekvenser har jeg ikke funnet eksempler på i mitt datamateriale. Argumenter mot kvotering med utgangspunkt i en utilitaristisk tilnærming er dermed med stor sannsynlighet i liten grad til stede i den norske debatten om minoritetskvotering. Når det gjelder ressursargumentet, er imidlertid situasjonen en annen. Minoriteters tilleggskompetanse og forskjellighet fra majoriteten brukes som argument for å inkludere personer med etnisk minoritetsbakgrunn, særlig i organisasjonsliv og arbeidsliv. Imidlertid tolker jeg ikke innleggene som argumenter for kvotering. I innleggene argumenteres det for at arbeidsgivere og fagforening bør se og ta i bruk ressursene og kompetansen minoritetsbefolkningen representerer fordi det her ligger et stort uutnyttet potensial. Ikke i noen av innleggende er imidlertid målet å rettferdiggjøre eller legitimere kvoteringsordninger, og jeg mener innleggene derfor er mest på linje med den mangfoldstenkningen som Skrentny (2007) står for, uten at jeg med det utelukker at forfatterne bak alle mangfoldsinnleggene kan være for kvotering.

Jesper Hansen i Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) mente som tidligere nevnt i et innlegg i Aftenposten Morgen 28.9.1998 at ”staten trenger den ekstra kompetanse det gir å ha innvandrere blant de ansatte, likesom man også trenger kvinner i etatene, fordi det bringer med seg kvinners erfaringer og kunnskaper”. OMOD argumenterer ikke for kvotering, men for mangfold, og for at arbeidsgivere skal se og anerkjenne minoriteters særlige bidrag.

Også Manuela Ramin-Osmundsens innlegg i Dagens Næringsliv Morgen 21.3.2002 vektla mangfold og minoriteters særlige bidrag. Heller ikke hun snakker om

kvotering, men om å fjerne seg fra fargeblindheten, og om "heterogenitet i teamsammensetninger for å forbedre virksomhetens produktivitet og resultater" (Dagens Næringsliv Morgen 21.3.2002). Bjørgulv Braanen mente noe av det samme i Klassekampen 23.11.2005. Han mente minoritetsrepresentasjon i fagbevegelsen ikke bare handler om like muligheter, men om fagbevegelsens kampkraft og gjennomslagskraft. Det siste eksempelet på denne typen argumentasjon i mitt materiale er innlegget i Aftenposten Morgen 20.9.2006 av it-gründer Rana Shahzad om at Norge ikke ser mulighetene innvandring representerer, kun problemene, og at bedrifter har mye å tjene på å se ressursene innvandrerbefolkningen representerer, og den konkurransefaktoren det vil utgjøre dersom man "lykkes med å utnytte det totale befolkningsgrunnlaget i søkingen etter kompetent arbeidskraft" (Aftenposten Morgen 20.9.2006). Dette argumentet impliserer at talent er jevnt fordelt i befolkningen, og at siden det er få personer med innvandrer- eller minoritetsbakgrunn i for eksempel lederstillinger i stat og privat næringsliv, er dette et uttrykk for at man ikke har klart å nyttiggjøre talentpotensialet i befolkningen. Teigen (2003:50) kaller denne typen argumentasjon for humankapitalvarianten av ressursargumentet, og det er altså denne typen argumentasjon som står i motsetning til det Fremskrittspartiet og andre mener, når de sier at kvotering fører til at de beste folkene ikke blir rekruttert, eller at kvotering går på bekostning av kvalitet. Humankapitalargumentet mener bedrifter, etater, organisasjoner og samfunnet som helhet går glipp av talenter dersom deler av befolkningen ikke vurderes i rekrutteringsprosesser. Dette snur kvalitetsargumentet på hodet. Isteden for at kvotering fører til at personer med lavere kvalifikasjoner ansettes eller velges framfor andre med bedre kvalifikasjoner, ligger det i humankapitalargumentet at kvotering fører til høyere kvalitet fordi man da rekrutterer bredere, fra hele befolkningen.

Teigen (2003: 50) presenterer altså ressursargumentet som en utilitaristisk tilnærming til å argumentere for kvoteringsordninger. Mangfoldstilnærmingen som Skrentny (2007) beskriver fra USA har likhetstrekk med ressursargumentet og den utilitaristiske tilnærmingen, men er altså ikke et argument for kvotering. Snarere tvert i mot, mangfoldstilnærmingen i USA står som en kontrast til *affirmative action*. I

norsk debatt om kjønnskvoltering har man tatt i bruk ressursargumentasjon som et argument for kvotering. Man har sagt at kvotering er noe bedriftene selv tjener på, enten ved å legge vekt på kvinners særlige bidrag eller ved å peke på at man går glipp av mange talenter ved å ikke rekruttere fra hele befolkningsgrunnlaget. Denne måten å argumentere for likestilling på, ved å trekke fram den gjensidige interessen av likestilling, står i følge Teigen (2003:32) sterkt i den norske debatten om kjønnskvoltering. I USA har imidlertid denne måten å argumentere på altså ikke vært et kvoteringsargument. Skrentny (2007) knytter kvoteringsargumentasjonen i USA til rettferdighetsbegrepet, og til forebygging og kompensering for diskriminering, altså til det Teigen kaller argumenter om individuell rettferdighet. *Affirmative action* skulle sikre rettferdighet og likeverd for minoriteter i praksis, ikke bare formell likebehandling. Men i følge Skrentny handler altså ikke debatten om rettferdighet for minoritetene lenger, eller deres interesser i det hele tatt. Temaet er nå *mangfold*. *Affirmative action* eller positiv diskriminering snakkes dermed mindre om, og bygges ned, samtidig som mangfold skal sikres fordi det er i alles interesse.

Jeg tolker de utilitaristiske innleggende i den norske debatten som mangfoldsargumenter. De legger ikke vekten på minoriteters rettigheter og rett til bli inkludert, og de snakker ikke eksplisitt om diskriminering som årsak. De er derimot opptatt av potensialet som ligger i minoritetsbefolkningen, og er opptatt av at det bør utnyttes, og at dette vil gi konkurransefortrinn. I den norske konteksten står imidlertid ikke kvotering i like sterk kontrast til mangfoldstankegangen som den i følge Skrentny (2007) gjør i USA. Det er derfor uklart om debattantene mener rekrutteringen av minoriteter bør skje gjennom kvoteringsordninger eller på andre måter.

Kritikken mot denne strategien går på at den virker forsterkende på kategorier man i utgangspunktet ikke nødvendigvis ønsket å forsterke, nemlig kategorier som *mann*, *kvinne*, *minoritet*, *etnisitet* osv (Skrentny 2007, Teigen 2003: 33). I tillegg kritiserer Teigen (2003:34) denne typen argumentasjon sitt utilitaristiske fundament fordi fokuset på kvinners forskjellighet fra menn gjør at likestilling kommer til å handle om

hva slags nytte kvinner gjør, hva kvinner har å bidra med. Poenget er at det må lønne seg å ansette kvinner, og hvis det ikke lønner seg, faller argumentasjonen bort. Det samme gjelder i forhold til etniske minoriteter. Dersom argumentasjonen handler om at minoriteters tilstedeværelse på en arbeidsplass er knyttet til økt lønnsomhet, faller poenget med å ansette minoriteter bort dersom lønnsomheten ikke skulle øke. Da har argumentasjonen snudd til å bli et argument om utelukkelse (Teigen 2003:34). Poenget er at personer med minoritetsbakgrunn i en sånn situasjon hele tiden må begrunne sin tilstedeværelse, og hele tiden vil representere *den andre* i forhold til normen, i denne sammenhengen majoritetsnormmenn som ikke må rettferdiggjøre sin tilstedeværelse kontinuerlig (Teigen 2003:34-35). Teigen (2003:35) trekker også fram hvordan likestillingstiltak ikke lenger begrunnes med påstander om diskriminering, men har gått over til å begrunnes med kjønnsforskjeller. Hun mener årsaken til at kjønn som forskjell og kvinners særlige bidrag har blitt sentralt i kjønnskoteringsdebatter, er at dette vurderes som den beste måten å få gjennomslag på (Teigen 2003:35). Denne tolkningen virker for meg svært meningsfull og sannsynlig. Som Teigen (2003:35) også påpeker, er denne måten å legitimere enten kvoteringsordninger eller andre *fargebevisste* rekrutteringsstrategier på, mindre konfronterende og ubehagelig enn den mer rettighetsbaserte strategien som legger fokuset på diskriminering. Mangfoldstrategien kan rett og slett virke mer ”spiselig” for alle, og at mangfold er bra er noe alle kan enes om. I mitt intervju med FrP kom det for eksempel fram at ideen om å rekruttere innvandrere til et spesielt yrke fordi de kunne tilby en kompetanse i kraft av å være innvandrere, var en type argumentasjon de i det minste kunne forstå, selv om det trekkes fram at det er viktig å ikke skape et a-lag og et b-lag, og at en slik type rekruttering kan resultere i nettopp det. FrP er altså kvoteringsmotstandere, men kan forsvare å ta gruppebaserte hensyn i rekrutteringsprosesser når personer med innvandrerbakgrunn har en tilleggskompetanse det er bruk for. Dette tyder på at mangfoldsstrategien er en god strategi ut fra et ønske om gjennomslag, og at for å få gjennomslag for strategisk rekruttering eller kvoteringsstiltak overfor personer med minoritetsbakgrunn, vil det være fornuftig å argumentere med utilitaristiske argumenter om minoriteters særlige

bidrag og tilleggskompetanse, på samme måte som kjønnskvolteringsstilhengerer har gjort.

Når det gjelder norske kjønnskvolteringsdebatt og debatter om *affirmative action* har disse altså i stor grad kommet til å handle om utilitaristiske argumenter, og de underrepresentertes særlige bidrag (Skrentny 2007, Teigen 2003). Når det gjelder den norske debatten om kvotering av etniske minoriteter ser det ut til at det er noen spredte forsøk på denne typen argumentasjon, men at den utilitaristiske tilnærmingen på ingen måte har tatt over som hovedargumentasjon for innføring av kvotering av etniske minoriteter. Selv om dette er en type argumentasjon kvoteringsmotstanderne i Fremskrittspartiet er villig til å se, bruker kvoteringstilhengerne i verken SV eller Arbeiderpartiet denne argumentasjonen for å få gjennomslag.

Det finnes også en tredje variant av kvoteringsargumentasjon med utilitaristisk tilnærming. Argumentet tar for seg politisk kvotering, og tar utgangspunkt i interesser og representasjon (Teigen 2003:50). Når argumentet overføres til å gjelde etniske minoriteter, handler det om at personer med minoritetsbakgrunn bør være representert for å sikre at minoritetenes interesser blir hørt i politiske beslutningsorgan. Denne formen for argumentasjon finnes det noen eksempler på.

Vi utgjør over ti prosent av medlemsmassen. Derfor er det pinlig at vi ikke var representert i LO-kongressen, sier Elvis Chi Nowosu (...). Nowosu mener LO må reservere styreplasser til minoriteter. –Fagbevegelsen må også speile medlemsmassen, sier Nowosu (Intervju med Elvis Chi Nowosu, leder for Fagforbundet i Barne- og Familieetaten i Oslo i Dagbladet 29.11.2005).

Storting og regjering bør gjenspeile samfunnssammensetningen. I dag er vi kommet langt når det gjelder kjønn og grupper som ungdom og homofile, de blir i større grad tatt hensyn til. Jeg tror kvotering også vil være veien å gå når det gjelder inkludering av folk med innvandrerbakgrunn i dette spørsmålet (Amir Payan i Bergens Tidende 26.10.2005)

Jeg tolker disse sitatene dit hen at de mener minoritetsrepresentasjon er viktig for å sikre minoritetenes interesser i henholdsvis fagbevegelse og politiske

beslutningsorgan. Det er altså snakk om argumenter for det som kalles gruppebasert eller askriptiv form for representasjon (Lund og Rogstad 2006 og Brochmann og Rogstad 2004:328). Gruppebasert representasjon står i motsetning til den saksorienterte formen for representasjon, og kjennetegnes ved at representasjon best ivaretas ved at representantene er typiske for dem de skal representere, altså for eksempel at minoritetsbefolkningen bør være representert med personer med minoritetsbakgrunn for å sikre minoritetenes interesser (Lund og Rogstad 2006). Gruppebasert representasjon forutsetter dermed at minoritetsbefolkningen har felles interesser som skiller seg fra majoritetsbefolkningens interesser, noe Lund og Rogstad (2006) peker på at ikke nødvendigvis alltid behøver å være tilfellet. Dette er imidlertid forutsetningen for å kreve minoritetsrepresentasjon i fagforeningen og politikk. Den andre tilnærmingen til representasjon, saksorientert eller substansiell representasjon, trekker fram at det viktigste ved personer som representerer gruppers interesser, er at de har særlig kunnskap på området de arbeider med. Som vist i teorikapittelet vil mange hevde at en saksorientert form for representasjon er bra i et demokrati, fordi det flytter fokus over fra person til sak (Brochmann og Rogstad 2004: 328). Jeg har imidlertid ikke funnet innlegg som eksplisitt argumenterer mot gruppebasert representasjon, og begrunner kvoteringsmotstand med å argumentere for at minoriteters rettigheter best blir ivaretatt med saksorientert representasjon.

Sosial rettferdighet

Den tredje tilnærmingen til kvoteringsordninger Teigen (2003) legger fram, er den som tar utgangspunkt i rettferdighet på samfunnsnivå. Denne tilnærmingens hovedargument for kjønnskvoltering er kjønnsbalanseargumentet, som handler om at kvinner bør være like godt representert som menn på områder som utøver makt og innflytelse, uavhengig av årsakene til skjevheten. Her er altså ikke diskriminering det bærende punkt, men kvotering er et egnet virkemiddel for å fordele makt og innflytelse jevnt mellom kjønnene der slik ujevn fordeling finnes. Rettferdighet oppnår når makt og innflytelse er jevnt fordelt mellom kjønnene (Teigen 2003:51). Overført til etniske minoriteter dreier sosial rettferdighet seg om at etniske minoriteter

bør utøve makt og innflytelse i overensstemmelse med hvor stor del av befolkningen de utgjør.

Der kvoteringsargumentasjonen som tar utgangspunkt i individuell rettferdighet er opptatt av å motvirke eller veie opp for diskriminering og skape like muligheter for alle, er altså argumentasjonen som tar utgangspunkt i sosial rettferdighet opptatt av jevn fordeling av makt og ressurser mellom kjønnene eller forholdmessig maktfordeling mellom minoritet og majoritet. Jeg tolker det dit hen at individuell rettferdighetstilnærmingen derfor står for en mulighetslikhet, mens sosial rettferdighetstilnærmingen er opptatt av resultatlikhet. Denne typen kvoteringsargumentasjon er ikke langt framme i den norske debatten om minoritetskvotering, men jeg har funnet to eksempler som jeg tolker som et uttrykk for denne måten å argumentere på.

Resultatet blir at vi ikke får et Kultur-Norge som avspeiler mangfoldet i det samfunn vi i dag lever i. (...) De bør i det minste avspeile at etniske minoriteter i dag utgjør 10 prosent av den norske befolkningen (Aftenposten Morgen 18.5.2006)

I tillegg er Oslo Arbeiderpartis mål om 20 prosent representasjon på sine lister med begrunnelsen om at 20 prosent av Oslos befolkning har minoritetsbakgrunn et uttrykk for det samme. Årsaken til at resten av partiet ikke opererer med samme type målsetting er at partiet ikke har nok medlemmer med minoritetsbakgrunn i alle lokal- og fylkeslag. SV trekker fram samme årsak til hvorfor det kun er kvoteringsordninger i partiet sentralt, og i fylkeslaget i Oslo. Partiet har for få medlemmer til at den type tiltak gir mening over hele landet. Poenget her er at det må finnes et kvoteringsgrunnlag å kvotere folk fra. Først når man har et tilstrekkelig grunnlag i form av folk med kompetanse og erfaring som likevel ikke når opp i seleksjonsprosesser, er kvotering et egnet virkemiddel. Dette grunnlaget er altså ikke på plass i de politiske organisasjonene, vel og merke utenfor Oslo. SV har begynt med kvotering sentralt, og både SV og Ap har ulike former for kvoteringsordninger i

Oslo. Ordningene har dermed kommet i gang der partiene mener det finnes rekrutteringsgrunnlag.

Fra feministisk hold har det blitt trukket fram som et argument mot kvoteringsordninger at kontraeffektene ved kvotering og kvoteringsdebatt er for store sammenliknet med fortjenesten (Teigen 2003:51). Kontraeffektargumentet er ikke egentlig et argument mot kvotering eller positive særbehandlingsordninger i seg selv, men et argument for at motstanden mot kvoteringen gjør at det tar for mye energi og tid å debattere kvotering i forhold til hvor mye det er å hente av gevinster. Poenget er at debattenes konsekvens er økte negative holdninger overfor både ordningene og personene eller gruppene de er ment for (Teigen 2003:51).

Dette er et av hovedargumentene brukt mot kvotering i den norske debatten om kvotering av etniske minoriteter. Argumentet er at kvotering vil skape splid mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen, eller de som omfattes av ordningene og de som ikke omfattes av ordningene. Argumentene uttrykker skepsis mot kvoteringsvirkemiddelet fordi det vil kunne føre til at majoritetsnordmenn føler seg forbigått, og at ordningene derfor vil føre til større avstand mellom minoritet og majoritet. Statsråd Bjarne Håkon Hanssen sa det på denne måten:

Det som bekymrer meg ved å bruke kvotering i denne sammenhengen, er at det kan trigge understrømninger som vi vet finnes i det norske samfunnet (Dagbladet 27.1.2006).

Statsråden argumenterer ikke her mot kvoteringsordninger som kvoteringsordninger, men peker på at kontraeffektene kan gjøre mer skade enn ordningene kan gi uttelling. Økte negative holdninger mot ordningene og mot minoritetsbefolkningen er uønskede kontraeffekter som kan undergrave ordningene. Argumentet om kontraeffekter henger tett sammen med argumentet om manglende legitimering. Økte negative holdninger overfor minoriteter og kvoteringsordninger etter debatter eller innføring av kvotering er et uttrykk for manglende legitimitet for ordningene i befolkningen, noe som gjør det vanskelig å forsvare iverksetting av kvoteringstiltak.

Imidlertid er ikke argumentasjonen om holdninger i kjølvannet av innføring av kvoteringsordninger entydig.

Argumentet om kontraeffekter er sentralt blant Arbeiderpartiets kvoteringsmotstandere, og jeg tolker det som en av grunnene til at partiet ikke har gjort noe vedtak, og gått inn for kvotering i partiprogrammet. Samtidig er nettopp behovet for holdningsendring et av de sentrale argumentene kvoteringstilhengerne i partiet bruker. Det argumenteres for at kvotering fører til at personer med minoritetsbakgrunn får en mulighet til å vise seg fram, og at holdningene overfor personer med minoritetsbakgrunn dermed vil endres. Hvordan majoritetsnordmenns holdninger til minoritetsbefolkningen påvirkes av kvotering er dermed kjernen i Arbeiderpartiets kvoteringskontrovers.

5. Konklusjon

Mitt prosjekt har vært å gjennomføre en kvalitativ analyse av debatten om kvotering av personer med innvandrerbakgrunn i en norsk kontekst. Målet har vært å svare på problemstillingene om hva som kjennetegner debatter om kvotering av personer med innvandrerbakgrunn, hvilke likheter og forskjeller som finnes mellom debatter om kvotering av personer med innvandrerbakgrunn i en norsk kontekst, og norske og amerikanske debatter om kjønnskvoltering og positiv særbehandling, samt belyse hvorfor det settes i gang forsøk med kvotering av personer med innvandrerbakgrunn akkurat nå. De tre problemstillingene utgjør rammeverket for dette konkluderende avslutningskapittelet. Avslutningsvis vil jeg også si noe om overføringsverdi og videre forskning.

5.1 Debattens hovedtrekk

Når det gjelder hvilke typer av argumenter som kjennetegner den norske debatten, er det i første rekke argumentet om at kvotering kan veie opp for, og kompensere for diskriminering på den ene siden, og argumentet om at kvotering bryter med prinsipper om likebehandling og ikke-diskriminering på den andre siden, som står sentralt. Å veie opp for diskriminering, og prøve å få til en likebehandling i praksis, er SVs hovedargument for kvotering. Også Arbeiderpartiets kvoteringstilhengere trekker fram dette argumentet. Dette argumentet dukker imidlertid ikke ordentlig opp i avisdebatten før i 2006, og jeg dette ser jeg som et uttrykk for at diskriminering som årsak til lav deltakelse og representasjon blant minoritetsbefolkningen først kommer ordentlig på dagsorden mot midten av 2000-tallet.

At kvotering står i strid med prinsipper om individuell likebehandling og ikke-diskriminering, er Fremskrittspartiets hovedargument mot kvotering. Det argumenteres for at kvotering oppfattes som urettferdig for de som ikke omfattes av ordningene (omvendt diskriminering), og dermed er illegitimt. I tillegg mener

Fremskrittspartiet at kvotering er en nedvurdering av individet. I den norske konteksten er det først og fremst Fremskrittspartiet som representerer dette synet.

I tillegg er det å trekke fram gode erfaringer med kvinnekvotering blant de vanligste argumenter for kvotering. Det blir da argumentert med at minoritetsbefolkningen i dag er i en liknende situasjon som det kvinner var tidligere, utestengningsmekanismene er de samme. Argumentet er at ettersom kvinnekvotering har vært et av de mest brukte, og mest effektive likestillingstiltakene, bør dette utvides til å omfatte etniske minoriteter. Dette argumentet står i kontrast til motargumenter som legger til grunn at situasjonen for kvinner og etniske minoriteter ikke er den samme, men at det snarere tvert i mot er andre forhold som gjør seg gjeldene når man skal debattere kvotering av etniske minoriteter enn når man skal debattere kjønnskvalotering. Stikkordet er legitimitet.

Arbeiderpartiet er ikke prinsipielle motstandere av kvotering som virkemiddel, ettersom partiet har vært, og er, en av pådriverne for kvinnekvalotering. Motargumentet som trekkes fram er at kvaloteringsordninger for minoritetsbefolkningen ikke vil ha tilstrekkelig legitimitet fordi folk som ikke omfattes av ordningene vil kunne føle seg forskjellsbehandlet. Ordningene må oppfattes som rettferdige for å ha legitimitet, og motstanderne i Arbeiderpartiet er redd ordningene ikke vil oppfattes som rettferdige av de som ikke omfattes av ordningene, altså majoritetsnordmenn. Kvaloteringsordninger for etniske minoriteter vil dermed kunne føre til større motsetninger mellom minoritet og majoritet, og bidra til økte negative holdninger overfor personer med minoritetsbakgrunn, og dermed ikke være et egnet virkemiddel for å bekjempe diskriminering og skape et mer inkluderende samfunn.

Et siste hovedargument mot kvalotering er at kvalotering er galt virkemiddel ut fra hva som er problemet. Kvaloteringsvirkemiddelet forutsetter at diskriminering forstås som årsaken til den relative underrepresentasjonen av personer med minoritetsbakgrunn på ulike samfunnsområder. Dersom en mener det er andre årsaker enn diskriminering som forklarer forskjellene, vil andre virkemidler være mer fornuftig. I tillegg finnes

det noen innlegg i debatten hvor det ikke egentlig argumenteres for kvotering, men hvor det trekkes fram at en fargebevisst tilnærming til rekruttering er viktig ut fra konkurranse- og effektivitetshensyn. Argumentet er at mangfold på arbeidsplassen gjør bedriften bedre, både når det gjelder arbeidsmiljø, produktivitet og konkurranseevne.

5.2 Likheter og forskjeller

Med utgangspunkt i Teigens (2003:51) typologi over hovedargumenter i debatter om positiv særbehandling, har jeg drøftet på hvilken måte argumentene finnes igjen i debatter om kvotering av etniske minoriteter i den norske konteksten.

Teigens hovedargumenter har form av tre tilnærminger til positiv særbehandling. De tar utgangspunkt i henholdsvis individuell rettferdighet, utilitarisme og sosial rettferdighet. Argumenter som tar utgangspunkt i individuell rettferdighet finnes igjen i den norske debatten, både som for- og motargumenter. På den ene siden finnes argumenter som forstår kvotering som en oppveining eller kompensering for diskriminering, og på den andre siden finnes argumenter som forstår kvotering som et brudd med viktige liberale verdier som likebehandling og ikke-diskriminering. Når det gjelder argumenter som tar utgangspunkt i utilitarisme, har jeg ikke funnet eksempler på at utilitaristiske argumenter brukes som motargument. Jeg finner noen eksempler på utilitaristisk argumentasjon, altså at fokuset er på fordelene ved mangfold, i stedet for på minoriteters rettigheter. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis et argument for kvoteringsordninger. Jeg tolker de utilitaristiske bidragene i den norske debatten om kvotering av etniske minoriteter inn i den amerikanske mangfoldsdiskursen som presentert av Skrentny (2007). Poenget er at i den amerikanske debatten har fokuset flyttet seg nettopp fra minoriteters rett til å bli inkludert og over på fordelene det innebærer for bedrifter og universiteter å rekruttere minoriteter. Denne mangfoldstilnærmingen finnes det altså noen eksempler på. Når det gjelder argumenter som tar utgangspunkt i sosial rettferdighet, finnes det noen få eksempler på argumenter som trekker fram at det viktige er å fordele makt og

innflytelse mellom minoritet og majoritet, og at dette legitimerer kvotering. Her er fokuset på resultatlikhet snarere enn mulighetslikhet. Imidlertid er det et hovedargument mot minoritetskvotering i den norske konteksten at ordningene har liten støtte i befolkningen, noe som gir lav legitimitet, og som igjen fører til dårligere holdninger både overfor ordningene, og gruppene og personene de er ment for. Dette er i tråd med argumentet om kontraeffekter.

Jeg har funnet både likheter og forskjeller mellom debatter om minoritetskvotering i en norsk kontekst, og norske og amerikanske debatter om kjønnskvoltering og positive særbehandlingsordninger. Den viktigste likheten er at de fleste typene av hovedargumenter for og i mot kjønnskvoltering og *affirmative action* finnes igjen i den norske debatten. Hovedposisjoneringen er der, konflikten mellom de som mener kvotering bryter med prinsipper om likebehandling og ikke-diskriminering, og de som mener formell likebehandling ikke gir reell likebehandling, og ser kvotering som en mulighet til likebehandling i praksis. Begge posisjoner ser likebehandling og like muligheter for alle som idealet.

Den viktigste forskjellen er at debatter om *affirmative action* i USA og kjønnskvolteringsdebatt i Norge har beveget seg bort fra diskrimineringsdiskursen, og fokuset på hva som er rettferdig og kvinners og minoriteters rett til å bli inkludert. Debattene handler i stedet om mangfold og den tilleggskompetansen kvinner og minoriteter representerer. Teigen (2003) viser at det i dag er utilitaristiske argumenter om kvinners særlige bidrag som legitimerer kjønnskvoltering, og Skrentny (2007) viser at debatter om *affirmative action* og ordningene i seg selv, er på vikende front til fordel for en mangfoldsdiskurs som fokuserer på minoriteters ressurser, og hva de har å bidra med. Selv om jeg finner noen få innlegg med mangfoldtilnærming i mitt materiale, er det ikke denne tilnærmingen som preger debattene om minoritetskvotering i Norge. I den norske konteksten er det diskriminering som står i fokus, og det er hvordan man skal forstå begreper som diskriminering og rettferdighet som er stridens kjerne.

For tilhengerne av minoritetskvotering kan det imidlertid hende at mangfoldstilnærmingen vil være en mer strategisk tilnærming til debatten. Teigen (2003:35) hevder argumenter om kvinners særlige bidrag preger debatten fordi det vurderes som den beste måten å få gjennomslag på. Jeg vil argumentere for at krav om minoritetskvotering vil møte mindre motstand, og dermed ha større legitimitet dersom tilhengerne av kvotering av personer med innvandrerbakgrunn valgte samme strategi. For det første tror jeg at det vil være lettere å oppfatte ordningene som legitime ettersom argumentasjonen i mindre grad begrunner ordningene med rettferdighet, men i stedet legitimerer ordningene ut fra konkurransehensyn. Kontroversen om hva som er rettferdig, og hva som er rettferdig for hvem, faller dermed bort, og argumentet er i stedet at *alle* tjener på å inkludere minoriteter. For det andre har det vist seg at denne måten å argumentere på har hatt gjennomslag i forhold til kjønnskvoltering. For det tredje er mangfoldstilnærmingen og de utilitaristiske argumentene en mindre konfronterende tilnærming enn rettighetstilnærmingen. For eksempel er denne typen argumentasjon den eneste typen argumentasjon kvoteringsmotstanderne i Fremskrittspartiet er villig til å komme i møte.

Det er imidlertid åpenbare problemer med denne måten å argumentere på. For eksempel vil argumenter om bedret konkurranseevne kunne sette krav om resultater knyttet til rekruttering av minoriteter. Som Teigen (2003) viser kan de som kvoteres inn med denne begrunnelsen kontinuerlig stilles spørsmål ved, og må hele tiden begrunne sin tilstedeværelse. På denne måten vil minoriteter framstå som *de andre* i forhold til normen, som består av majoritetsnordmenn. Men hvis målet er å få gjennomslag for kvoteringsordninger, tyder mye likevel på at utilitaristisk mangfoldsargumentasjon vil være den mest strategiske måten å gå fram på.

5.3 Hvorfor nå?

Jeg vil argumentere for at årsakene til at det settes i gang forsøk med kvotering av personer med innvandrerbakgrunn akkurat nå, først og fremst handler om at SV er i regjering, og at det også finnes kvoteringstilhengere i Arbeiderpartiet. I tillegg har det sammenheng med at diskriminering har kommet høyere på den politiske dagsordenen de siste årene, blant annet som et resultat av utålmodighet knyttet til at integreringen av minoritetsbefolkningen går for sakte. I tillegg kan det være et poeng at minoritetsbefolkningen representerer potensielle velgere.

SVs vedtak fra 2004 om å gå inn for moderat kvotering av minoritetsbefolkningen ved ansettelser i staten, er en direkte årsak til at regjeringen setter i gang forsøk med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn ved ansettelser i staten i januar 2008, ettersom SV kom i regjering sammen med Senterpartiet og Arbeiderpartiet etter stortingsvalget høsten 2005. Da regjeringen gikk inn for å utrede kvotering i statlige ansettelser høsten 2006, mente Aftenposten at dette var et uttrykk for et kompromiss mellom statsministeren, som bare et år tidligere hadde avvist kvoteringsstrategien, og mer kvoteringslystne sosialpolitikere i alle de tre regjeringspartiene (Aftenposten Morgen 06.10.2006). Jeg ser dette som en sannsynlig tolkning, og tror SV har hatt en sentral rolle i både å sette kvoteringsspørsmålet på dagsorden, og i å få det omgjort til praktisk politikk, og dette har blitt en realitet med støtte fra kvoteringstilhengere Arbeiderpartiet og Senterpartiet.

Samtidig tolker jeg SV vedtak, og regjeringens tiltak, som en del av et større fokus på diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn på ulike samfunnsområder de siste årene. Økt fokus på diskriminering er blant annet et resultat av økende utålmodighet knyttet til å finne effektive måter å integrere minoritetsbefolkningen på. Kritikerne hevder at det ikke lenger er mulig å gjemme seg bak at Norge er en ung innvandrer nasjon, og at årsakene ikke lenger kun kan ligge i dårlige norskkunnskaper og manglende utdanning. Årsakene må ligge et annet sted, og de peker på majoritetsnormer og holdninger og diskriminerende praksiser. Det økende fokuset på

diskriminering kommer også til uttrykk gjennom innføringen av diskrimineringsloven og opprettelsen av Likestillings- og diskrimineringsombudet i 2006. Forsøkene med kvotering kan dermed ses som et resultat av utålmodighet og økende fokus på diskriminering.

I tillegg kan det være grunn til å trekke fram Sunita Parikh (1997:3-4) sitt poeng om at politikere og partier i et demokratisk system er avhengig av å bli valgt, og at de dermed prøver å tiltrekke seg velgere gjennom å foreslå politikk som appellerer til viktige velgergrupper. Når forsøk med kvotering nå settes i gang, kan det være et uttrykk for at minoritetsbefolkningen som velgergruppe etter hvert har blitt stor nok til å utgjøre en potensiell politisk maktfaktor, og at politikerne dermed ønsker å sette i gang tiltak som kommer minoritetsbefolkningen i møte.

5.4 Overføringsverdi og videre forskning

Med denne oppgaven har jeg vist at debattene om minoritetskvotering finnes, både i det offentlige ordskiftet og i interne politiske partidebatter. Imidlertid er ikke debattene så omfattende som en kanskje kunne ha regnet med. Det kan ikke utelukkes at dette har å gjøre med at kvoteringsordninger for minoriteter ikke er så kontroversielt som en kunne tro. Imidlertid mener jeg de relativt få innleggende har mer å gjøre med at kvotering for personer med innvandrerbakgrunn er et relativt nytt tema i norsk samfunnsdebatt, og at det foreløpig har en plass i skyggen av debatter om kjønnskvtotering.

Debattene om minoritetskvotering står i en integreringskontekst. Under regjeringens forsøk med kvotering ligger den politiske målsettingen om integrering av innvandrerbefolkningen. Debattene om minoritetskvotering kjennetegnes likevel først og fremst av å være en kontrovers mellom universalisme og særbehandling. Diskriminering er det sentrale legitimeringsgrunnlaget, noe som gjør *rettferdighet* til det sentrale temaet. Dette knytter mitt prosjekt til et av de grunnleggende temaene innen samfunnsvitenskapene.

Den vestlige, liberale demokratitradisjonen setter individets frihet og likhet i sentrum. Det grunnleggende spørsmålet jeg har prøvd å nærme meg i denne oppgaven, og har brukt debatter om minoritetskvotering for å belyse, er hva individuell frihet og likhet er, og hvordan dette best kan oppnås. Kvoteringsmotstanderne mener rettferdighet forutsetter individuell likebehandling, og at positiv særbehandling med utgangspunkt i gruppetilhørighet dermed ikke kan forsvares. Problemet oppstår når formell likebehandling har systematisk ulikhet mellom grupper som konsekvens. Kvoteringstilhengerne mener det Rogstad (2006) og Craig (2007) kaller henholdsvis institusjonell og indirekte diskriminering, rettferdiggjør kvoteringsordninger. Både kvoteringstilhengere og kvoteringsmotstandere mener dermed å ha rettferdigheten på sin side. Poenget er at begge til dels har rett. Kvotering innebærer forskjellsbehandling på individnivå for å oppnå rettferdighet mellom grupper på samfunnsnivå. Kvotering kan dermed slå urettferdig ut for individer. Samtidig kan formell likebehandling i praksis representere systematisk ulik mulighetsstruktur for individer avhengig av gruppetilhørighet, noe som heller ikke kan betraktes som rettferdig. Spørsmålet er om dette rettferdiggjør særbehandling eller ikke.

Når det gjelder videre forskning på dette feltet, ville det først og fremst være interessant å følge debatten i kjølvannet av forsøkene med kvotering av personer med innvandrerbakgrunn i staten som settes i gang fra januar 2008. Spørsmålet er hvor stor debatten vil bli, om den preges av motstand eller støtte, og om typer av argumentasjon vil endres. Vil debatten fortsette å handle om hva som er rettferdig, eller kommer mangfoldsargumentasjonen og den utilitaristiske tilnærmingen til å prege også denne debatten framover? I tillegg er det sentralt å vite noe om hvor effektive ordningene viser seg å være. Derfor vil det også bli viktig å evaluere forsøkene som settes i gang fra januar 2008 etter at prøveperioden på to år er over. Spørsmålet er om ordningene vil virke etter hensikten, hvorvidt ordningene bør innføres på en mer permanent basis, og hvorvidt de bør settes i gang også i andre sammenhenger enn ved ansettelser i statsadministrasjonen. Her vil ordningenes legitimitet være sentralt. Er det for eksempel riktig å holde på en ordning dersom motstanderne får rett i antagelsene om at kvoteringsordninger vil føre til større

motsetninger mellom minoritetsbefolkningen og majoritetsnordmenn med bakgrunn i at ordningene oppleves som urettferdige? I så fall kan en argumentere for at ordningene virker mot sin hensikt, og bør avvikles. Særlig hvis økt motstand mot ordningene og dem som omfattes av dem kommer i kombinasjon med at antall personer med innvandrerbakgrunn ansatt i staten ikke har økt i særlig grad. Forutsetningene for at forsøkene blir til permanente ordninger er at ordningene er effektive, samtidig med at de har en viss legitimitet gjennom oppslutning i befolkningen. Hvorvidt ordningene viser seg å være effektive eller ikke, vil kunne tenkes å ha betydning for både debatten, befolkningens oppslutning og ordningenes legitimitet.

Kildeliste

- Agawal, Purushottam (2007): "Kaste eller klasse?" I: *Le Monde Diplomatique* nr 5, mai 2007.
- Brochmann, Grete og Jon Rogstad (2004): "På sidelinjen? Vilkår for deltakelse i politikk og organisasjonsliv i Norge". I Bo Bengtsson (red.): *Föreningsliv, makt och integration*. Departementsserien 2004:49:315-341, 2004.
- Brochmann, Grete, Tordis Borchgrevink og Jon Rogstad (2002): *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Craig, Ronald (2007): *Systemic discrimination in employment and the promotion of ethnic equality*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Dworkin, Ronald (1977): *Taking rights seriously*. London: Duckworth.
- Elster, Jon (1992): *Local justice. How institutions allocate scarce goods and necessary burdens*. New York: Russell Sage Foundation.
- Engelstad, Fredrik, Jørgen Svalund, Inger Marie Hagen, Aagot Elise Storvik (2003): *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hagelund, Anniken (2003): *The important of being decent. Political discourse on immigration in Norway 1970-2002*. Oslo: Unipax og Institutt for samfunnsforskning.
- Handlingsplan (2006): *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering. Vedlegg til St.prp.nr.1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007*. 2006: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Handlingsplan (2007): *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – styrket innsats 2008. Vedlegg til St.prp. nr.1 (2007-2008) – Statsbudsjettet 2008*. 2007: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Kvale, Steinar (1997): *InterView. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Lund, Monica og Jon Rogstad (2006): "Den demokratiske utfordring". I: Anne Britt Djuve, Hanne Cecilie Kavli og Monica Lund (red.): *Integreringskart 2006*. IMDI-rapport nr 1 2006.
- Mikkelsen, Britha (1995): *Methods for Development Work and Research: A Guide for Practitioners*. New Delhi: Sage.
- Moen, Ole O. (1998): "Rightness and Fairness: The rise and fall of affirmative action as a legal-political tool, 1964-1997". I: Hans Löfgren and Alan Shima (red.): *After consensus. Critical challenge and social change in America*. Göteborg, Sweden: Acta Universitatis Gothoburgensis.
- Parikh, Sunita (1997): *The politics of preference. Democratic institutions and affirmative action in the United States and India*. Ann Arbor: The University of Michigan Press
- Rogstad, Jon (2001): *Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Rogstad, Jon (2006): *Usaklige hindringer for ikke-vestlige minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge*. Rapport 2006:10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Skrentny, John David (1996): *The ironies of affirmative action. Politics, culture and justice in America*. Chicago & London: The University of Chicago press.
- Skrentny, John D. (2007): "Positiv diskriminering". I: *Le Monde Diplomatique* nr. 6, juni 2007.
- Støren, Liv Anne (2006): "Innvandrere med høyere utdanning - hvordan er deres møte med det norske arbeidsmarkedet?" I: Jens B. Grøgaard og Liv Anne Støren: *Kunnskapssamfunnet tar form. Utdanningseksplasjonen og arbeidsmarkedets struktur*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag AS.
- Teigen, Mari (2003): *Kvotering og kontrovers. Om likestilling som politikk*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning og Pax Forlag
- Teigen, Mari og Ragnhild Steen Jensen (1995): *Kjønnskvalitering i utdanning og arbeidsliv*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Thagaard, Tove (2003): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*.
Bergen: Fagbokforlaget.

Young, Iris Marion (2000): *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University
Press.

Kilder på nett:

Dna.no:

<http://www.dna.no/index.gan?id=71857&subid=0> (lesedato 5.9.2007)

Frp.no:

<http://www.frp.no/Innhold/FrP/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=13460> (lesedato 5.9.2007)

Lovdata:

<http://www.lovdata.no/all/tl-20050603-033-0.html> (lesedato 10.5.2006)

Regjeringen.no:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/lover_regler/forskrifter/2006/Forskrift-om-organisasjon-og-virksomhet-for-Likestillings-og-diskrimineringsombudet-og-Likestillings.html?id=92611 (lesedato 5.9.2007)

SSB:

Kapittel 1: <http://www.ssb.no/innvandring/> (lesedato 24.1.2008)

Kapittel 2: <http://www.ssb.no/emner/06/03/innvarbl/> (lesedato 25.10.2007)

St.meld.nr. 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stmeld/19961997/st-meld-nr-17_1996-97.html?id=191037 (lesedato 4.1.2008)

Sv.no:

<http://www.sv.no/politikken/program/bokmal/dbaFile78797.html> (lesedato 5.9.2007)

Artikler:

År	Avis	Dato	Tittel
1997	Bergens Tidende Morgen	13.2.1997	Vil kvotere innvandrere
	Dagbladet	22.2.1997	- Kulturen må avspeile mangfold
	NTBtekst	25.2.1997	Bedre norskopplæring sentralt i innvandrermedling
	Dagbladet	20.3.1997	Mangfold til besvær?
	Bergens Tidende Morgen	21.3.1997	Integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet
1998	Dagbladet	24.9.1998	Virker innvandrerkvotering?
	Aftenposten Morgen	28.9.1998	Løwers forslag ikke kvotering
1999	Aftenposten Morgen	2.7.1999	Likestilling og etniske minoriteter
2002	Dagsavisen Morgen	6.3.2002	- Rasisme på Det Norske Teatret. Teatrene driver forskjellsbehandling av skuespillerne, viser ny rapport
	Dagsavisen Morgen	7.3.2002	Ønsker fargeblindt teater. Flerkulturelle vil ikke kvoteres inn på teaterscenen. Verdifull erfaring
	Dagens Næringsliv		
	Morgen	21.3.2002	Fargeblind kvotering til styrene
	Klassekampen Morgen	8.5.2002	Mohammed Atta og jeg
2003	Dagbladet	27.4.2003	- Jeg har en drøm
	Aftenposten Morgen	23.6.2003	Våre kulturelle verdier
2005	Klassekampen	30.3.2005	Vil SV ha dem med?
	Dagsavisen	19.8.2005	- Ikke tid til å vente
	Bergens Tidende	26.10.2005	Et etnisk norsk storting og regjering
	Klassekampen	23.11.2005	Kampkraft
	Dagbladet	29.11.2005	Innvandrerne slipper ikke til
2006	Aftenposten Morgen	13.1.2006	Minoriteter må kvoteres inn
	Aftenposten Morgen	14.1.2006	Integrere, inkludere, men ikke kvotere
	Dagbladet	27.1.2006	Vurderer å kvotere innvandrere

		Hanssen pålegger statsbedrifter å innkalle innvandrere til jobbintervju Inkludering skal bli vinnesak
VG	28.1.2006	Hanssens utfordring
Kommunal Rapport	15.2.2006	Skeptisk til kvotering
Aftenposten Morgen	4.4.2006	Roten til alt ondt
Nordlys	4.4.2006	Frps mange masker?
Dagbladet	20.4.2006	Politikk i kvoter
Aftenposten Morgen	18.5.2006	På rett vei
Dagbladet	21.5.2006	Hvorfor kvotering?
Dagens Næringsliv		
Morgen	30.8.2006	- Griper til rasisme
Aftenposten Morgen	20.9.2006	Norsk, men ikke hvit
Aftenposten	6.10.2006	Vil utrede kvotering Arbeidsledighet blant innvanderne skal ned
Dagsavisen	19.10.2006	Frykter et B-lag av politibetjenter
Adresseavisen	8.11.2006	Uenige om kvotering

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.

Antall ord: 32 606